

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## III ELAGS

ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

## VII SIDER

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022 EVENTO ONLINE

# ANAIS

# III SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ISSN-e 2764-295X



**DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL UNIJUI**  
MESTRADO E DOUTORADO

*Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu*

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*Mestrado e Doutorado*

PROMOTORES:



PARCEIROS:



OBSERVADR

APOIO:





## APRESENTAÇÃO

Temos a satisfação de socializar os Anais do III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER, que reúne os trabalhos aprovados e apresentados durante o Evento realizado de 08 a 11 de novembro de 2022.

Os Anais do Simpósio Latino-americano de Estudos de Desenvolvimento Regional (SLAEDR) são uma publicação bianual do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e da Editora Unijuí, para a divulgação dos trabalhos acadêmicos submetidos, aprovados (avaliados pelo Comitê Científico no sistema duplo/cego) e apresentados no Evento.

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 21ª turma em 2022, tendo formado nestes 20 anos 408 mestres. A partir de 2015, com a migração do Programa da área Interdisciplinar para a área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PLURD) da Capes 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 PLURD da Capes. Neste sentido, o PPGDR/UNIJUÍ criou seu Evento Científico bianual, como espaço acadêmico de debates sobre o desenvolvimento regional. Assim, 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.

Dependendo da Edição, o SLAEDR pode ser realizado de forma integrada com outros eventos itinerantes que se associem ao SLAEDR. A realização do III SLAEDR se concretizou de forma integrada a outros dois eventos itinerantes em consolidação: o III ELAGS I (Encuentro



Latioamericano de Gestión Social) e o VII SIDER (Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional).

O Encuentro Latinoamericano de Gestión Social (ELAGS) é o evento da Red Latinoamericana de Gestión Social (RELAGS), que nasceu das discussões que se iniciaram durante a realização do I Encuentro de Gestión Social realizado no Equador, numa parceria da Escuela Politecnica Nacional del Ecuador (Quito, EC), da Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, EC) e da Universidad de Azuay (Cuenca, EC), em novembro de 2019. Em outubro de 2021, a RELAGS realizou o II Encuentro Latinoamericano de Gestión Social, coordenado pela Universidad del Valle, de Cali, Colômbia. No final do Encontro de 2021 foi definido que o III-ELAGS seria realizado juntamente com o III-SLAEDR, sob a organização da RELAGS e do PPGDR/UNIJUÍ. La RELAGS es una red constituida por diferentes redes y sociedades académicas de la región, que están comprometidas con la producción científica comprehensiva y crítica para el estudio de la Gestión Social en Latinoamericana, y la difusión de todos los aportes de conocimiento que en torno a la gestión social se produzcan. Asume como compromiso ético, una perspectiva crítica, emancipadora y decolonial de este campo de estudios, así como el respeto a la naturaleza y la defensa de la integridad de la vida humana en comunidad. Comprende que, en Latinoamérica, la Gestión Social se ha desarrollado de manera heterogénea y diversa. De ninguna manera rechaza las contribuciones del conocimiento producido en otras latitudes, sino que defiende una apropiación crítica para la realidad de la región desde sus necesidades y especificidades, esto permite ir más allá de la simple reproducción del status quo originado en dichas regiones.

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 um evento do Grupo Aranduassu Desenvolvimento e da Rede Aranduassu de Estudos Regionais, 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 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. Esta foi a segunda vez em que o SIDER se realiza de forma integrada com o SLAEDR.

Portanto, em 2022 foi realizado de forma integrada o III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER. Tendo em vista as incertezas ainda existentes com relação à pandemia do Covid-19, decidiu-se manter o formato On-line para esta edição. O Evento realizou-se de 8 a 11 de novembro de 2022.

O EVENTO INTEGRADO III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER 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 PLUR (no Brasil) e de universidades latino-americanas 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;
- 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 tema central desta edição foi:

**SUSTENTABILIDADE, INOVAÇÃO, ESTATALIDADES, CAPACIDADES TERRITORIAIS  
E CIDADANIA NA NOVA (DES)ORDEM MUNDIAL**

Este tema central orientou a organização do evento em oito sessões temáticas para submissão de trabalhos e para a programação geral do evento:



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST1 – Gestão social e controle social de territórios

ST2 – Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

ST3 – Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

ST4 – Inovação, Gestão de organizações e dinâmicas de mercados

ST5 – Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

ST6 - Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

ST7 – Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

A Conferência de abertura do III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER foi proferida pelo Professor Paulo Gilberto Fagundes Visentini, professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS, pesquisador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS) e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS). O tema da Conferência foi a *Ordem mundial e relações sul-sul: perspectivas e desafios para a América Latina*.

O Evento também organizou cinco Mesas que abordaram diversos temas:

No total foram 12 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: Cooperativismo e desenvolvimento regional, contou com a participação dos professores Dr. Pablo Guerra (Udelar – Uruguai), Dr. Juan Fernando Alvarez (Universidad Javeriana – Colômbia) e Dr. Deivid Ilecki Forgiarini – (Escoop-RS), com mediação do Dr. Pedro Luís Büttgenbender (PPGDR/Unijuí).

A Mesa 2: Geopolítica - a (des)ordem mundial, foi conduzida pelo Professor Titular Sênior Ms. Dinarte Belato (Unijuí) e contou com a mediação do Dr. Argemiro Luis Brum (PPGDR/Unijuí).

A Mesa 3: O papel da inovação no desenvolvimento e integração regional, trouxe contribuições do Dr. Cleber Cristiano Prodanov, Professor e atual reitor da Feevale-RS), Dr. Jorge Luis Nicolas Audy, professor e Superintendente da Tecnopuc-RS, com a mediação do Dr. Daniel Knebel Baggio (PPGDR/Unijuí).

A Mesa 4: Planejamento Urbano e o desenvolvimento das cidades e territórios, constituiu-se num painel integrado pela Dra. Heleniza Ávila Campos (Propur/UFRGS), pelo Dr. Cristhian Moreira



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Brum (Prograu/ UFPel), Dr. Juan José Mascaró (UPF), com a mediação do Dr. Tarcísio Dorn de Oliveira (PPGDR/Unijuí).

A Mesa 5: Gestão social, abordou três temas relacionados à gestão social: o Dr. Antonio Polo (Fundación Familia Salesiana del Ecuador) tratou de uma experiência comunitária equatoriana - La Laguna de los sueños; a Dra. Karem Sánchez de Roldán (Universidad del Valle – Colombia) tratou de Diálogos regionales vinculantes ¿Campos de posibilidad para la Gestión Social? Colombia y el Gobierno del Cambio 2022-2026; e o Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (Eaes/FGV) falou sobre a Gestão Social e a reconstrução democrática no Brasil. A mesa foi mediada pelo Dr. Sérgio Luís Allebrandt (PPGDR/Unijuí).

Pode-se avaliar que o evento foi de alta qualidade em relação às temáticas abordadas e ao conteúdo da conferência e mesas redondas, com importantes contribuições para a área de conhecimento.

A Comissão Organizadora foi integrada por 20 professores vinculados a 10 universidades: 3 estrangeiras (Áustria, Colômbia, Equador) e 7 brasileiras (UFCA-CE, UnC-SC, UEMS-MS, Unioeste-PR, Unisc-RS, UFRGS-RS e Unijuí-RS).

A Comissão Científica é composta por 159 pesquisadores doutores, sendo 25 estrangeiros de 8 países e 134 pesquisadores de 12 estados brasileiros. Cerca de 100 integrantes da Comissão científica foram responsáveis pela avaliação no sistema duplo-cego dos trabalhos submetidos ao evento. O Evento contou com o envolvimento de cerca de 400 docentes, pesquisadores e estudantes de pós-graduação e graduação, considerando as diversas etapas de organização e realização do evento.

O III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER recebeu 127 trabalhos completos submetidos por 386 autores e coautores. A Comissão Científica aprovou 120 trabalhos submetidos por 354 autores e coautores, dos quais 111 trabalhos 333 autores e coautores foram efetivamente apresentados durante o evento nas 24 salas virtuais organizadas em torno das 7 sessões temáticas do evento.

A realização da conferência, mesas redondas e sessões de comunicação de trabalhos contou com o envolvimento de mais de 300 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 seis periódicos para aceitar a submissão de artigos apresentados no evento no sistema Fast Track: Redes (PPGDR/UNISC), com 3 artigos; Desenvolvimento Regional em Debate – DRd (PPGDR/UnC), com 5 artigos; Desenvolvimento em Questão (PPGDR/UNIJUÍ), com 5 artigos; Colóquio (MDR/Faccat), com 5 artigos; Informe GEPEC (PPGDRA/UNIOESTE), com 5 artigos e Revista Ibero-americana de Estratégia (UNINOVE), com 2 artigos. A escolha dos 25 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 avaliação adicional conforme os critérios de cada periódico, ter a possibilidade de publicá-los ao longo do ano de 2023/2024.

Finalmente, agradecemos a todos a paciência em aguardar a publicação destes Anais, inicialmente prevista para o final do mês de março, mas que teve um atraso de dois meses em função de dificuldades operacionais. Neste sentido, agradecemos à equipe de apoio composta pela secretária e por bolsistas Prosuc/Capes dos cursos de mestrado e doutorado do PPGDR/Unijuí.

Desejamos a todos uma boa leitura e desde já os convidamos para a 4ª edição do SLAEDR que será realizada em 2024.

Ijuí (RS), 4 de junho de 2023

Sérgio Luís Allebrandt  
Coordenador Geral do  
III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER e  
Editor Responsável dos Anais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## III ELAGS

ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

## VII SIDER

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022    EVENTO ONLINE

# ANAIS

# III SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL



ISSN-e 2764-295X



**DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL UNIJUI**  
MESTRADO E DOUTORADO



viver | aprender | transformar

*Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu*

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*Mestrado e Doutorado*

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## Coordenador Geral

Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt

## Comissão Organizadora Geral

- Prof. Dr. Martin Coy – Institut für Geographie/Universität Innsbruck – Áustria  
Prof. Dr. Klever Efraín Naranjo Borja – Relags e PDGT/EPN Escuela Politécnica Nacional – Quito, Ecuador  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karem Sánchez – Relags e UNIVALLE – Cali, Colômbia  
Prof. Dr. Airton Adelar Mueller – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Alexandre Assis Tomporoski – UnC – SC  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Anelise Graciele Rambo – PGDREDES/UFRGS – RS  
Prof. Dr. Argemiro Luis Brum – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Carlos Otávio Zamberlan – Grupo Aranduassu e PPGDRS/UEMS – MS  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Maria Sonaglio – PPGDRS/UEMS – MS  
Prof. Dr. Fabrício Antonio Deffacci – PPGDRS/UEMS – MS  
Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório – Relags e PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Jandir Ferreira de Lima – PPGDRA/UNIOESTE – PR  
Prof. Dr. Jeová Torres – Relags e UFCA-CE  
Prof. Dr. Jorge Oneide Sausen – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Lucir Reinaldo Alves – PPGDRA/UNIOESTE – PR  
Prof. Dr. Pedro Luís Buttenbender – PPGDR/UNIJUÍ – RS e Redeteg  
Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira – OBSERVA-DR e PPGDR/UNISC – RS  
Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Tarcísio Dorn de Oliveira – PPGDR/UNIJUÍ – RS  
Prof. Dr. Weimar Freire da Rocha Jr. – PPGDRA/UNIOESTE – PR

## Comissão Organizadora Executiva

- Prof. Dr. Airton Adelar Mueller  
Prof. Dr. Argemiro Luis Brum  
Prof. Dr. Jorge Oneide Sausen  
Prof. Dr. Pedro Luís Buttenbender  
Prof. Dr. Sérgio Luís Allebrandt  
Prof. Dr. Tarcísio Dorn de Oliveira

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## COMISSÃO CIENTÍFICA

NOME DO AVALIADOR	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	CUBA
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	RS
BENEDITO SILVA NETO	PPGDPP/UFGS	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	ESPAÑA
CARLOS EDUARDO RUSCHEL ANES	PPGDPP/UFGS	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

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



CLECIO FALCÃO ARAÚJO	PPGDR/UNIJUÍ	RS
CRISLAINE COLLA	PPGE/UNIOESTE	PR
CRISTINE HERMANN NODARI	PPGA-UnP	RN
DANIEL ARRUDA CORONEL	PPGOP/UFSM	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/UFGS	RS
DUNIA COMERLATO	PPGPSDR/UNOCHAPECÓ	SC
DUSAN SCHREIBER	MPIC/FEEVALE	RS
EDEMAR ROTTA	PPGDPP/UFGS	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/UFSM	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
HELENIZA ÁVILA CAMPOS	PROPUR/UFRGS	RS
IVALDO GEHLEN	PGPP/UFRGS	RS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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	PPGGEO/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	UFMS	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/UFMS	RS
MARCOS AURÉLIO SAQUET	UNIOESTE	PR
MARCOS JUNIOR MARINI	PPGDR/UFTPR	PR
MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER	PPGDR/FACCAT	RS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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 TĂNSKI	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
SILVIO CEZAR AREND	PPGDR-UNISC	RS
SORAYA TANURE	PPGDR/FACCAT	RS
TARCISIO DORN DE OLIVEIRA	PPGDR/UNIJUI	RS
TANISE DIAS FREITAS	PPGDR/UNISC	RS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



TATIANI SOBRINHO DEL BIANCO	UTFP	PR
VALDIR ROQUE DALLABRIDA	PPGDTS/UFPR	PR
VANIA GISELE BESSI	FEEVALE	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

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## III ELAGS

ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

## VII SIDER

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022 EVENTO ONLINE

# ANAIS

# III SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ISSN-e 2764-295X



**DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL UNIJUI**  
MESTRADO E DOUTORADO



viver aprender transformar

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



**O III-SLAEDR/III-ELAGS/VII-SIDER escolheu como tema central:**

## **SUSTENTABILIDADE, INOVAÇÃO, ESTATALIDADES, CAPACIDADES TERRITORIAIS E CIDADANIA NA NOVA (DES)ORDEM MUNDIAL**

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

### **ST1 – Gestão social e controle social de territórios**

Esta ST organiza-se para a apresentação e discussão de pesquisas e ações que abordam a gestão social, a participação e o controle social de territórios. Cientes da polissemia conceitual inerente à gestão social e ao controle social, pretende-se explorar resultados de pesquisas e estudos que abordem concepções teóricas e metodológicas sobre gestão social e desenvolvimento territorial; e pesquisas e ações que versem sobre a participação e o controle social de políticas públicas e de combate à corrupção. Neste sentido, a ST1 está organizada para receber a submissão de artigos com as seguintes abordagens:

- experiências de desenvolvimento local;
- práticas e concepções de gestão social em políticas públicas, programas e projetos de instituições estatais e não estatais;
- poder local, relações de poder nos processos de desenvolvimento territorial;
- processos de cidadania deliberativa e participativa;
- conselhos gestores de políticas públicas;
- conselhos municipais e regionais de desenvolvimento;
- observatórios sociais;
- tecnologias sociais, inovações sociais e sustentabilidade;
- bem viver, pós-desenvolvimento, decolonialidade;
- participação social como resistência à autocratização;
- temas afins e emergentes.

### **ST2 – Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial**

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 quanto o privado e o terceiro setor estão direta e necessariamente implicados nessas diferentes dinâmicas. Como referências são requeridos os fundamentos e práticas de governança, abordando-a também a partir as definições de governança territorial, governança cooperativa, governança corporativa, governança pública, governança social e outras. A combinação destes, em abordagens multidisciplinares, estão relacionados a abordagem territorial do desenvolvimento e ao estudo do patrimônio territorial. Novos fundamentos e conceitos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



estão contribuindo em sua melhor definição e entendimento. 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 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
- Governança e temas compostos nas definições de governança territorial, cooperativa, social, pública, corporativa e outras.
- Patrimônio territorial.
- Composições e Dimensões do patrimônio territorial.
- Abordagem territorial do desenvolvimento e patrimônio territorial.

### **ST3 – Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional**

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; arranjos institucionais na gestão dos serviços públicos; relações entre Estado, mercado e sociedade civil; relações de poder e poder local; especificidades históricas regionais; capital social; repercussões locais de políticas e programas estaduais e federais. Assim, podem ser submetidos trabalhos sobre:

- Observatórios
- Dinâmicas e transformações territoriais;
- Formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas
- 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

### **ST4 – 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

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



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 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
- Gestão de cadeias produtivas
- Economia e comércio internacional

## ST5 – Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

Tem como objetivo promover o intercâmbio acadêmico de teorias, experiências e efeitos das ações do cooperativismo, das cooperativas, do movimento cooperativo e da economia da cooperação relacionada ao desenvolvimento. O desenvolvimento adotado a partir das suas diversas denominações associadas como: regional, territorial, local, sustentável e outras. Alguns tópicos dessa agenda:

- análise de experiências das cooperativas no desenvolvimento; influências e impactos das cooperativas em termos econômicos, sociais e ambientais;
- relações entre cooperativismo e objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS);
- O Cooperativismo e o papel das cooperativas na emergência climática e outras crises ambientais;
- iniciativas de organizações cooperativas e iniciativas da economia da cooperação, economia circular relacionadas ao desenvolvimento;
- cooperativas em processos de desenvolvimento sustentável;
- papel das cooperativas em sistemas cooperativos de governança territorial;
- processos de gestão compartilhada de projetos de interesse comunitário;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



- aspectos teóricos da relação entre cooperativismo e o desenvolvimento.
- Economia da cooperação como instrumento de desenvolvimento: 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, e Autogestão
- Economias social, solidária, circular, criativa
- Aglomerações produtivas (APLs, SLPs, SLOT's, Agropólos e outros)

## ST6 - Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

Propõe o estudo de cidades e territórios criativos, que buscam incorporar uma perspectiva crítico-reflexiva de análise, que contemple uma abordagem de desenvolvimento nos aspectos econômicos, sociais, ambientais e simbólicos de um determinado espaço. Abriga igualmente estudos relacionados à economia criativa na perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento, compreendendo setores e processos, cujo insumo preponderante é a inovação/criatividade para a promoção do desenvolvimento sustentável. Com isso, a sessão propõe debater os seguintes temas:

- O papel da economia criativa para o desenvolvimento sustentável
- Cidades e territórios criativos
- Sustentabilidade ambiental e social nos territórios
- Fatores críticos de sucesso para a digitalização (TIC) de cidades criativas
- O papel das cidades no desenvolvimento do território
- Marketing de lugares e territórios
- Ecossistemas de inovação no contexto de cidades e territórios inteligentes
- O empreendedorismo como propulsor de cidades e territórios criativos

## ST7 – Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou Agenda 2030 integram o pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas, em 2015, pelos 193 países membros. A agenda é composta por 17 objetivos ambiciosos e interconectados, desdobrados em 169 metas, com foco em superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no mundo, promovendo o crescimento sustentável global até 2030. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável abarcam diferentes temas, sejam de aspectos ambientais ou sociais. O centro desta iniciativa global é o desenvolvimento sustentável. A temática ambiental tem sido abordada das mais diferentes maneiras, em especial a dimensão da crise ambiental, que se manifesta nos eventos climáticos catastróficos. 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. Busca-se os fundamentos locais e internacionais, especialmente construídos no

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



espaço da ONU, como elo comum de orientação para a construção de modelos de sociedades democráticas e sustentáveis. 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;
- Sociedade de consumo e Educação ambiental;
- Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as propostas da Organização das Nações Unidas (ONU) para sociedades sustentáveis inseridas na Agenda 2030;
- Sociedades sustentáveis e os temas emergentes da Mudança Climática;
- Desenvolvimento Sustentável e a qualidade de vida;
- 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;
- 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;
- A relação da economia e suas práticas, com o desenvolvimento sustentável.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## III ELAGS

ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

## VII SIDER

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022 EVENTO ONLINE

# ANAIS

# III SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL



ISSN-e 2764-295X

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST1: Gestão social e controle social de territórios

## A FARINHA DO UARINI E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL

UARINI FLOUR AND ITS IMPORTANCE FOR LOCAL REGIONAL AND DEVELOPMENT

LA HARINA UARINI Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

Michele Lins Aracaty e Silva<sup>1</sup>, Marlene de Almeida Soares<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC), docente do Departamento de Ciências Econômicas da UFAM.

<sup>2</sup> Discente do Curso de Ciências Econômicas da UFAM.

### RESUMO

A farinha de mandioca que atualmente faz parte da alimentação dos amazônidas é originária do cultivo da mandioca pelos primeiros habitantes da Amazônia. A Farinha do Uarini, oriunda de um município do Amazonas de mesmo nome e em 2019 recebeu do INPI a Certificação de Origem e Indicação Geográfica (IG). Temos o objetivo de discutir a importância socioeconômica da farinha do Uarini para o desenvolvimento regional e local. Para tanto, fez-se uso de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória com o uso de fontes de dados de cunho secundário, de origem bibliográfica e documental e análise de conteúdo. A farinha do Uarini é fomentadora de desenvolvimento regional e local, contribui para a geração de emprego e renda, fortalece a economia dos municípios adjacentes, impulsiona toda a cadeia produtiva e fortalece os laços do homem com a terra.

**Palavras-chave:** Farinha do Uarini. Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Local.

### RESUMEN

La harina de yuca que actualmente forma parte de la dieta de los amazónicos tiene su origen en el cultivo de la yuca por los primeros habitantes de la Amazonía. Harinha do Uarini, de un municipio del mismo nombre en Amazonas y en 2019 recibió la Certificación de Origen e Indicación Geográfica (IG) del INPI. Nuestro objetivo es discutir la importancia socioeconómica de la harina de Uarini para el desarrollo regional y local. Para ello, se utilizó una investigación cualitativa, descriptiva y exploratoria, utilizando fuentes de datos secundarias, de origen bibliográfico y documental, y análisis de contenido. La harina de Uarini promueve el desarrollo regional y local, contribuye a la generación de empleo y renta, fortalece la economía de los municipios aledaños, dinamiza toda la cadena productiva y fortalece los vínculos del hombre con la tierra.

**Palabras clave:** Harina de Uarini. Desarrollo Regional. Desarrollo Local.

### ABSTRACT

The cassava flour that is currently part of the diet of the Amazonians originates from the cultivation of cassava by the first inhabitants of the Amazon. Uarini Flour, from a municipality of the same name in Amazonas and in 2019 received the Certification of Origin and Geographical Indication (IG) from the INPI. We aim to discuss the socioeconomic importance of Uarini flour for regional and local development. For this purpose, qualitative, descriptive and exploratory research was used, using secondary data sources, of bibliographic and documentary

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



origin, and content analysis. Uarini flour promotes regional and local development, contributes to the generation of employment and income, strengthens the economy of adjacent municipalities, boosts the entire production chain and strengthens human ties with the land.

**Keywords:** Uarini Flour. Regional Development. Local Development.

## INTRODUÇÃO

O cultivo da Mandioca faz parte da cultura da Região Norte do Brasil, foram os índios que domesticaram a mandioca e hoje é uma das árvores mais importantes para a população da Amazônia, considerada uma “árvore de providência” devido as suas múltiplas formas de aproveitamento no ramo alimentício. Com o tubérculo processado, tem-se a origem da farinha de mandioca, que faz parte da culinária.

A Região Norte do país lidera a produção de mandioca bem como na quantidade consumida visto que a farinha faz parte do hábito de consumo da população regional e complementa vários pratos, em especial, no acompanhamento de peixes regionais. A produção regional tem como origem os Estados do Amazonas e do Pará que lideram a produção regional e o consumo, que em termos gerais é muito acima da média nacional.

Temos como objeto de análise desta pesquisa a Farinha do Uarini, produto que recebeu do INPI a Certificação de Origem e Indicação Geográfica (IG) em 2019, composto por quatro municípios: Alvarães, Maraã, Tefé e Uarini. Sendo os dois últimos, o foco do estudo, pois Uarini é reconhecido pela principal atividade agrícola, o cultivo da mandioca; e Tefé é considerado um dos principais produtores de farinha do Estado. A IG passou a dar mais credibilidade à atividade e incentivo para o aumento da produção e da permanência da qualidade do produto. É importante destacar que o título Uarini se dá não só pelo Município de Origem, mas também pela qualidade e as características da farinha, sendo identificada pelo nome Uarini em todo a Região Norte.

Município de Uarini – AM, responsável pela produção da farinha que leva o seu nome também conhecido regionalmente como ova/ ovinha devido a sua aparência física que lembra a ova ou ovinha de peixe. Município de Tefé – AM, conhecido como “coração geográfico da Amazônia”, além de ser um dos principais produtores, também é o portão de entrada para a reserva Mamirauá que é patrimônio natural da Humanidade tombado pela UNESCO. Localiza-se geograficamente a 570 Km de distância da capital do Amazonas, tem um total de 11.891 habitantes (IBGE, 2010), sua densidade demográfica é de 1,16 hab/ km<sup>2</sup>. E Tefé – AM está a 525 Km de Manaus, possui uma população de 61.453 pessoas (IBGE, 2010) e densidade demográfica de 2,59 hab/km<sup>2</sup>. Economicamente, os municípios se destacam no setor primário com relevância para a produção de farinha de mandioca “Farinha do Uarini”.

A produção de farinha nos municípios fomenta o desenvolvimento econômico local e incentivam a agricultura familiar contribuindo para fortalecer o papel social da atividade tanto no município como nos demais, que ficam na adjacência. Possibilita a permanência da mão-de-obra no campo com o fortalecimento da agricultura familiar e o cultivo de um produto que faz parte do hábito alimentar do brasileiro e principalmente dos moradores da Região Norte do país onde o produto acompanha pratos típicos da culinária regional. Para tanto, temos como objetivo discutir a importância socioeconômica da Farinha do Uarini para o desenvolvimento regional local.

A pesquisa também lança luz sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em especial aos ODS 1, ODS 2, ODS 8, ODS 10.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## METODOLOGIA

Metodologicamente, para atingir o objetivo proposto de discutir a importância socioeconômica da farinha do Uarini para o desenvolvimento regional local. Observou-se que a Farinha do Uarini-AM representa uma fonte relevante de geração de emprego e renda para o município amazonense, contribuindo para o desenvolvimento regional e local uma vez que fortalece a Agricultura familiar. Para atingir tal propósito, utilizou-se de método qualitativo, com a finalidade exploratória e descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica e documental fazendo uso de observações e análise de conteúdo.

## DESENVOLVIMENTO

### A Importância Socioeconômica e Alimentar da Farinha de Mandioca

Fialho e Vieira (2011, p.8), destacam a importância da cultura da mandioca, afirmam que é um produto nativo do Brasil, é um dos principais alimentos com fonte de calorias que compõem a dieta de mais de 500 milhões de pessoas, por isso sua produção é fundamental em países em desenvolvimento devido a rusticidade do alimento, podendo ser cultivada em todas as Regiões. No Brasil, as raízes constituem a parte mais relevante da mandioca, de onde são produzidos os mais variados tipos de farinhas, féculas e outros, além dos subprodutos da parte aérea, usados na alimentação animal. Os produtos provenientes da mandioca são importantes para a segurança alimentar, assim como fonte de renda na agricultura familiar. Portanto, atua no desenvolvimento socioeconômico do agronegócio brasileiro.

O termo Agricultura Familiar, definido pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, onde estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para fins de enquadramento nas políticas públicas.

Tratando-se da agricultura familiar, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), principal agência que lidera esforços para a erradicação da fome e combate à pobreza, lançou o plano chamado Década da Agricultura Familiar, iniciado em 2019 e com fim previsto para 2028, onde consta os pilares necessários para o desenvolvimento completo e sustentável do setor. Entre os objetivos, destacam-se: criar um ambiente político que fortaleça a agricultura familiar, apoiar jovens, fomentar a igualdade de gênero e o papel das mulheres no meio rural, impulsionar as organizações de produtores, melhorar a inclusão socioeconômica, a resiliência e o bem-estar dos agricultores, famílias e comunidades rurais, além de promover a sustentabilidade da agricultura familiar para alcançar sistemas alimentares resistentes às mudanças climáticas e inovar o desenvolvimento territorial e sistemas alimentares que protejam a biodiversidade, assim como o meio ambiente e a cultura. Assim será possível implantar novas práticas agrícolas que aumentam a produtividade e diminuem os esforços dos agricultores, melhorando a qualidade de vida e a eficácia da produção.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) apresenta os principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2) a serem alcançados pelas Nações Unidas até 2030 no Brasil, sendo assim, erradicar as formas de má-nutrição relacionados à desnutrição, sobrepeso ou à obesidade, garantindo a todas as pessoas, incluindo crianças e idosos, alimentos seguros e culturalmente adequados, saudáveis e suficientes durante todo o ano. Visando a produtividade agrícola, para o autoconsumo e reprodução social quanto ao desenvolvimento socioeconômico principalmente dos agricultores familiares por meio do acesso seguro e equitativo: i) à terra e aos territórios tradicionalmente ocupados; ii) à assistência técnica e extensão rural, respeitando os conhecimentos e práticas culturalmente transmitidos; iii) a linhas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de crédito específicas; iv) aos mercados locais e institucionais, inclusive políticas de compra pública; v) ao estímulo ao associativismo e cooperativismo; e vi) a oportunidades de agregação de valor e emprego não agrícola.

Conforme o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2019), há mais de 500 milhões de propriedades agrícolas familiares no mundo, onde as atividades rurais são geridas e conduzidas pela mão de obra da própria família. De acordo com o levantamento do Censo agropecuário de 2017 realizado em mais de 5 milhões de propriedades rurais do Brasil, a agricultura familiar é a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, e aponta que 77% dos estabelecimentos agrícolas são formados pela agricultura familiar.

Segundo Mattos e Cardoso (2003, p.1) o Brasil está na segunda posição da produção mundial da mandioca com 12,7% do total, considerando a fase de produção primária e o processamento de farinha e fécula, estima-se que o país gera cerca de um milhão de empregos diretos, proporcionando uma receita bruta anual de equivalente a 2,5 bilhões de dólares, com uma contribuição tributária de 150 milhões de dólares, tendo em vista que a produção da mandioca transformada em farinha gera uma receita equivalente a 600 milhões de dólares.

Por meio dos dados oferecidos pelo IBGE (2020), a quantidade de mandioca produzida no país foi de 18.205.120 toneladas, cujo valor da produção foi de 10.887.678,00 reais, sendo as áreas plantada e colhida por hectares, nos valores de 1.234.523 e 1.214.015, respectivamente, e rendimento médio de 14.996 kg/ha. Ainda segundo os dados do IBGE, estima-se que para o início do ano de 2022, a mandioca seja cultivada em uma área de 1.246.748ha com variância de 02%, e produção de 18.129.427t com variância de -0,5%, além de um rendimento médio de 14.465 (kg/ha) com variância de -0,7%. Enquanto a Embrapa (2020) informa que a produção brasileira de mandioca no Amazonas foi o seguinte: área colhida (ha), 76.744, produção 890.124, toneladas e 11,59 rendimento (t/ha).

Em relação a produção de toda Região Norte, segue os dados fornecidos pelo IBGE para comparar com as demais regiões do País no ano de 2020.

Figura 1: Produção Agrícola Municipal (2020)

Região fisiográfica	Área colhida (ha)	Quantidade produzida (t)	Rendimento médio (t/ha)	Participação na produção (%)
Norte	426.596	6.241.956	14,63	34,3
Nordeste	384.584	3.682.933	9,58	20,2
Sudeste	120.606	2.301.285	19,08	12,6
Sul	211.573	4.599.233	21,74	25,3
Centro-Oeste	70.656	1.379.713	19,53	7,6
<b>BRASIL</b>	<b>1.214.015</b>	<b>18.205.120</b>	<b>15,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal, 2020

Como podemos observar no Figura, a Região Norte do país lidera o ranking de produção agrícola municipal em área colhida, quantidade produzida e em participação % da produção no montante nacional. De acordo com o IBGE, em 2013, em valores correntes, o Valor Bruto de Produção Agropecuária (VPB) da região Norte gerou R\$8.988.223 mil, no qual a mandioca rendeu 41,92% do total, contribuindo com R\$3.768.194 mil do total do VPB conforme Filgueiras e Homma (2016, p. 27).

Antônio Donizetti Fadel, o vice-presidente da Associação Brasileira de Amido de Mandioca (Abam) afirmou em entrevista para Agência Brasil (2009) que a produção da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



mandioca é responsável por gerar direta e indiretamente, cerca de 10 milhões de empregos, sendo a maior parte, cerca de 50% do trabalho com a produção da farinha. Segundo a Abam, a produção da mandioca no Brasil é de cerca de 26 milhões de toneladas por ano, metade da produção é destinada a farinha, 40% desta é usado para o consumo de mesa e ração animal e o restante para a produção transformada em amido.

Pode-se perceber que a mandioca é um produto secular de suma importância para a agricultura familiar com impactos positivos na economia, podendo ser produzido para subsistência e meio de troca, assim como produção para vendas de importação e exportação. Em meio a tantos benefícios, a cultura da mandioca ainda enfrenta dificuldades para difundir a forma adequada de produção com visão próspera para os agricultores que estão dispostos a se capacitar e melhorar a forma de plantio, afim de obter melhores resultados e garantir o bem-estar e valorização quanto as famílias que atuam na agricultura, principalmente em municípios e áreas rurais distantes da capital, como é o caso do Amazonas, que possui forte produção cultural da farinha tipo Ova, estimado por sua forma, sabor e crocância, principalmente nos estados produtores destaques que possuem indicação geografia, trata-se de Alvarães, Marã, Tefé e Uarini.

A Secretaria de Estado do Meio ambiente (Sema, 2018) afirma que a farinha amazonense é um alimento indispensável no prato das famílias da Região Norte, e também é responsável por movimentar cerca de R\$ 4,5 milhões nas Unidades de Conservação (UC) do Estado do Amazonas, gerando emprego e renda para quase 2 mil famílias ribeirinhas, podendo chegar até a R\$ 5.029,55 de renda por família na área protegida, dentre as unidades de conservação, estão inclusos os municípios de Marã, Tefé e Uarini, não inclui Alvarães.

De acordo com Meneghetti e Souza (2015, p.41) em um estudo acerca da agricultura familiar do Amazonas, esclarece que a riqueza gerada pela atividade permanece no local e mais gente usufrui da renda obtida, em que há mais pessoas comprando e vendendo nos locais predominantes, em comparação a agricultura de grande porte, não familiar. Acrescenta que a agricultura de base familiar tende a gerar mais renda por unidade de área e desenvolve atividades de maior valor agregado, por necessidade. Fatores esses que podem ser alterados com a modernização tecnológica e conhecimentos técnicos-científicos sobre o cultivo e a produção da Mandioca, podendo se expandir comercialmente com mais qualidade e reconhecimento de mercado nos centros urbanos, com potencial para exportação de produtos.

Devido sua enorme importância socioeconômica para o desenvolvimento nacional e mais precisamente regional, dentre as principais formas de apoio e políticas voltadas para o agricultor, os autores (2015) defendem a política de crédito. Contudo, a maior parte dos estabelecimentos rurais não possui acesso ao crédito, principalmente quando se trata dos detentores de pouca terra, pouco acesso à informação e que não recebem apoio através de políticas públicas. Créditos esses essenciais para o desenvolvimento agrário.

No Amazonas, o Censo agropecuário de 2005/2006 informou que a agricultura familiar ocupava mais de 91% dos estabelecimentos e 40,64% das terras, onde o meio rural amazonense gerou cerca de 266.667 postos de trabalho, sendo a categoria agricultura familiar responsável pela ocupação era de 243.828 pessoas, ou 91,43% do total, segundo Meneghetti e Souza (2015, p.42-3). Em 2013, do total de 135.550 ha de lavoura temporária, 95.991 ha foram para o cultivo da mandioca, ou seja, participação de 70,82% afirmam Filgueiras e Homma (2016, p.30)

A mandioca é um alimento de suma importância brasileira, pois sem ela as grandes navegações estariam inviabilizadas, considerando que a farinha de mandioca desde então passou a ser fonte alimentar de carboidratos nas caravelas. Cotando com os relatos de viajantes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ao Brasil no século XIX – como Saint-Hillaire (1941), Ewbank (1976), Burton (1893) – Naquela época, os habitantes brasileiros, ricos e pobres, já tinham o costume diário de comer feijão com farinha segundo Barbosa (2007). A cultura da mandioca mesmo sendo cultivada em diferentes níveis tecnológicos, ainda assim se constitui na mais importante cultura nacional, em relação a segurança alimentar (JÚNIOR E ALVES, 2015, p. 151)

O Cultivo da mandioca já faz parte da cultura brasileira há muitos anos, iniciada com os costumes indígenas, originou-se a farinha, termo atribuído no século XVI pelos primeiros exploradores europeus que tiveram acesso a esse produto feito entre os índios Tupinambá, encontrado no litoral brasileiro. (Staden, 2008 [1524]) Com o decorrer do tempo, as farinhas passaram a fazer parte das refeições entre os brasileiros, podendo obter diferentes tipos de farinhas que variam de acordo com o processo produtivo e os equipamentos tecnológicos utilizados.

A cadeia produtiva da mandioca vem passando por mudanças desde as últimas duas décadas, uma delas é a comercialização da farinha nos supermercados no início da década de 1990, que antes tinha um acesso restrito às feiras. (FILGUEIRAS E HOMMA, 2016, p, 43).

As farinhas no Norte do país possuem destaque pela qualidade de conservação do produto, os motivos se dão pelo clima dos trópicos, os tipos se diferem pelo cultivo, clima, solo, ponto de colheita, variabilidade genética, utensílios usados e modo de preparação a partir dos tubérculos, que são as raízes da mandioca, apreciados pelo sabor e formato do produto final, a farinha amarela.

Dentre os variados tipos de farinha, o destaque está na farinha da ova/ ovinha, pois o formato se assemelha a ovas de peixe. De acordo com as informações do título Alimentos Regionais Brasileiros (2015), a farinha ovinha é considerada o caviar do gênero das farinhas. Além de ser um produto com alto nível de valor calórico, rico em amido, contém fibras e alguns minerais como potássio, cálcio, fósforo, sódio e ferro.

No Estado do Amazonas, a cultura da mandioca se destaca pela área cultivada e na agricultura familiar, em que desempenha uma opção para o desenvolvimento agroindustrial, pois é umas das principais fontes de alimentação genética (INPI, 2019b *apud* SENA, 2019, p. 136).

A mandioca possui importância significativa no Amazonas, tanto pelos seus aspectos econômicos como sociais. Apesar de sua excelente adaptação ao clima e solo da região, ainda é necessário conhecimentos técnicos e novas tecnologias para melhorar a base de produção de forma mais sustentável. Segundo o IDAM (2013), a média do consumo de farinha de mandioca por pessoa no Estado do Amazonas é de cerca de 58kg/habitante/ano.

## **Teorias do Desenvolvimento Local, Regional e Endógeno**

De acordo com Bellingieri (2017), existe vasta literatura que discute o fenômeno do desenvolvimento – o que é, como e por que ocorre, e como (e se) pode ser medido – a partir de inúmeras abordagens, teorias e modelos, em diversas áreas do conhecimento – Economia, Geografia, Sociologia, História, etc. – e nas diversas escalas territoriais – continental, nacional, regional ou local –, como, por exemplo, nas discussões sobre as origens do predomínio econômico do Ocidente sobre o resto do mundo (MCNEILL, 1963; NORTH; THOMAS, 1973), sobre o atraso econômico da América Latina (PREBISCH, 2000), sobre a ascensão e queda das grandes potências (KENNEDY, 1994), a respeito da riqueza e da pobreza dos países (LANDES, 1998) e sobre o desempenho de regiões (BENKO; LIPIETZ, 1994) e cidades (FLORIDA, 2003).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O que é o desenvolvimento? Conceito, ideia, paradigma, visão, ilusão, utopia, mito, ideologia? Sinônimo de progresso, prosperidade, crescimento, industrialização, modernização, avanço tecnológico? (BELLINGIERI, 2017, p.4). Segundo Sachs (2008b, p. 25), “sua multidimensionalidade e complexidade explicam o seu caráter fugidio”, e, “como seria de se esperar, o conceito tem evoluído durante os anos, incorporando experiências positivas e negativas, refletindo as mudanças nas configurações políticas e as modas intelectuais”.

Para Brandão (2010, p. 9), nenhum campo disciplinar, isoladamente, dará conta minimamente da riqueza de determinações do complexo processo do desenvolvimento, sendo que “a busca de uma teoria geral e com algum nível de abstração será ou inútil ou impossível”.

Escobar (2007) e Esteva (2000), consideram o discurso de posse do presidente dos EUA, Harry Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949, a inauguração do desenvolvimento enquanto conceito ideológico, quando ele se referiu a áreas subdesenvolvidas. A partir daí, fundou-se a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e preconizou-se a “necessidade” de os países subdesenvolvidos almejem o modelo de desenvolvimento dos países industrializados, para o que deveriam adotar políticas voltadas ao crescimento econômico e à industrialização.

Após 1949, o desenvolvimento passou a ser determinado pela industrialização, e era sinônimo de crescimento econômico, medido por um indicador de atividade econômica, o PIB per capita (LATOUCHE, 2000). Já a partir da década de 1960, houve uma guinada nos estudos sobre desenvolvimento, de uma abordagem centrada exclusivamente no padrão de vida, associado ao nível de consumo, para uma abordagem que enfatizava os indicadores sociais, levando também em conta o bem-estar da população (VITTE et al., 2002). Assim, nas décadas de 1960 e 1970, já se pode considerar a existência de um conceito de desenvolvimento social (ou socioeconômico), com ênfase na questão da pobreza.

Posteriormente, tivemos uma mutação do conceito de desenvolvimento tendo como pano de fundo principal a emergência da problemática ambiental, no final dos anos 60 e início dos 70. “Após o entusiasmo pelo crescimento econômico das décadas de 40 e 50 e da descoberta das necessidades básicas nos anos 60, a sobrevivência do planeta, a partir dos anos 70, tornou-se o novo frenesi do desenvolvimento, surgindo o conceito de ecodesenvolvimento em 1973” (SACHS, 2000).

Já no final da década de 1980, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da ONU, dedicava-se à criação de um indicador sintético que representasse, por si só, o desenvolvimento. Em 1990, foi lançado o Primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD que, inspirado nas contribuições teóricas de Sen (2000), defendia que o crescimento da riqueza econômica não é a finalidade última do desenvolvimento, mas um meio para se ampliarem as capacidades dos indivíduos, entre elas um nível de vida decente, acesso à educação e uma vida longa e saudável. E assim, o mundo conheceu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – calculado a partir de três indicadores, relacionados à renda, saúde e educação –, que se tornou uma medida de desenvolvimento bastante aceita, adaptada por muitos países para uso nacional, inaugurando e institucionalizando, assim, o paradigma do desenvolvimento humano. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1990).

Por fim, a partir dos anos 2000, inspirados em estudos que revelaram discrepâncias entre a riqueza e a percepção de bem-estar da população, alguns autores, como Veenhoven (2000), têm defendido que indicadores objetivos não seriam suficientes para tratar de questões como qualidade de vida e satisfação de uma população. Propõem, assim, o uso de indicadores subjetivos (obtidos por meio das próprias declarações/percepções dos indivíduos) para se medir

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



bem-estar e, por consequência, desenvolvimento, inaugurando, assim, o paradigma do desenvolvimento subjetivo.

De acordo com Hunt (1981), o desenvolvimento é um tema central da ciência econômica, já presente no pensamento dos economistas clássicos, embora representado pelas ideias de riqueza, produção, crescimento e progresso. Adam Smith, no século XVIII, defendia a especialização (baseada na divisão do trabalho) e o livre comércio (baseado nas vantagens absolutas de cada país) como a fonte da riqueza das nações. David Ricardo, no princípio do século XIX, preocupou-se com a distribuição da riqueza nacional entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra, tendo também construído o conceito de vantagens comparativas, pelo qual a competitividade de cada país estaria ligada à sua especialização em fabricar produtos em que são relativamente mais eficientes.

Para Bastos (2005), até meados do século XX, predominava o modelo de crescimento econômico clássico, pelo qual o crescimento se origina da acumulação de capital. Neste modelo, a explicação para o desenvolvimento regional/local confundia-se com a do desenvolvimento nacional. Os problemas regionais seriam tão somente manifestações espaciais de um desajustamento dos fatores de produção. Assim, a garantia de livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões asseguraria o desenvolvimento. Somente a partir de 1950 é que surgiu uma preocupação específica com os problemas regionais, cuja análise se desenvolveu sob dois eixos: o das Teorias Clássicas da Localização e o das Teorias do Desenvolvimento Regional.

As Teorias Clássicas da Localização seguem a tradição da Teoria da Produção da análise microeconômica, tendo Walter Isard como seu principal autor, fundador da denominada Ciência Regional, que retomou as contribuições de J. von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller e Auguste Losch. Tendo o economista alemão Johann Heinrich von Thünen é considerado o fundador da teoria econômica da localização em 1826. (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 2002, p. 32).

De acordo com Bellingieri (2017), as Teorias do Desenvolvimento Regional são de inspiração Keynesiana, inseridas na análise macroeconômica, e trazem como elemento comum a existência de uma atividade econômica líder que propaga seu dinamismo para os demais setores da economia, gerando o crescimento. Trata-se do paradigma de cima para baixo, ou centro-abaixo, baseado numa força externa, exógena, que se instala na região e dá origem ao desenvolvimento.

Para Oliveira (2021), a definição de desenvolvimento regional é em si multi e interdisciplinar. A concepção do desenvolvimento remonta ao início dos anos 60, com os estudos de Perroux (1955). Para ele, o desenvolvimento era uma mudança social e mental que conduzia ao crescimento econômico e a melhorias nas condições de vida (PERROUX, 1955). Essa concepção chamou a atenção para a necessidade de estudos que envolvessem a abordagem de desenvolvimento numa dimensão mais abrangente, mais sistêmica, com outras concepções. Assim, na evolução econômica espacial das teorias do desenvolvimento econômico e das próprias ciências sociais, surgiu a concepção de ciência regional (FERRERA DE LIMA, 2010).

De acordo com Milani (2005), O conceito de desenvolvimento local vem sendo criticado e renovado por muitos autores ao longo dos anos. Um marco importante passa a ser, em 1990, o relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este relatório coloca que o índice de desenvolvimento humano (IDH), tende a relativizar o PNB por habitante enquanto medida universal do desenvolvimento e tem forte

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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

Isto implica em uma preocupação não apenas com a geração presente, mas também com as gerações futuras e é neste aspecto que o fator ambiental assume fundamental importância. O desgaste ambiental pode não interferir diretamente a geração atual, mas pode comprometer sobremaneira as próximas gerações (SACHS, 2001).

Para Petitinga (2005), atualmente é quase unânime entender que o desenvolvimento local não está relacionado unicamente com crescimento econômico, mas também com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e com a conservação do meio ambiente. Estes três fatores estão inter-relacionados e são interdependentes. O aspecto econômico implica em aumento da renda e riqueza, além de condições dignas de trabalho. A partir do momento em que existe um trabalho digno e este trabalho gera riqueza, ele tende a contribuir para a melhoria das oportunidades sociais. Do mesmo modo, a problemática ambiental não pode ser dissociada da social.

Outro aspecto relacionado ao desenvolvimento local é que ele implica em articulação entre diversos atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e políticas e o próprio governo. Cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local (BUARQUE, 1999).

Tratando-se do Desenvolvimento Local, a inovação é um elemento a ser destacado, Maneghetti e Souza (2015, p.51) abordam duas dimensões da inovação: a institucional, pela qual se busca novas formas de se fazer política, seja de participação ou articulação entre os atores sociais como é o caso da agricultura familiar e as instituições locais que visam o compromisso social local. Um exemplo de Instituição é o IDAM, (Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas) com 25 anos de atividade, possui forte importância para os cultivadores de mandioca, pois é necessária como um auxílio para impulsionar desenvolvimento, aprendizado e modernização da produção da farinha de forma qualitativa e quantitativa, pois de acordo com os dados, a mandioca é cultivada em todos os Estados do Amazonas.

Considerada uma atividade de significativa importância social e econômica no Amazonas, a cultura da mandioca envolveu em 2020, mais de 68 mil agricultores familiares e produtores rurais, com uma área plantada superior a 87 mil hectares e produção de 214 mil toneladas de farinha [...] Embora não apresente autossuficiência na produção de farinha de mandioca, o Amazonas participa com mais de 13,9% da produção dos Estados da região norte, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Produção Agrícola Municipal (IBGE - PAM/2018). (IDAM, 2020, p. 41).

E segunda dimensão da inovação é a Tecnológica, pelo qual é possível melhorar a eficiência dos processos produtivos da mandioca para a produção de farinha, resultando em melhoria por parte da produção, da renda e da qualidade de vida. A inovação pode ocorrer por meio da mudança num processo produtivo, por serviços que beneficiem o processo ou mesmo por uma tecnologia inserida no processo de produção. Como exemplo, o Sistema Sepror, por meio do serviço de ATER, tem incentivado a cultura da mandioca através do uso de Tecnologias e boas práticas do cultivo. (IDAM, 2020) Além disso, executa as ações beneficentes com recursos próprios, oriundos do Governo do Estado do Amazonas, recebendo apoio de diversas instituições parceiras como Ministérios, outras Secretarias do Governo, Prefeituras e organizações não governamentais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Para que o desenvolvimento tecnológico e a inovação ocorram de fato, é preciso superar barreiras culturais e de escolaridade da população, assim como as dificuldades para realizar investimentos pelas unidades familiares, além de apostar na articulação entre atores, instituições de pesquisa, inovação, capacitação e agentes econômicos dos setores envolvidos (MENEGHETTI e SOUZA, 2015, p. 53).

Para Braga (2002), uma das principais formas sob a qual se dá o debate sobre a assimilação da questão do desenvolvimento nos níveis subnacionais de governo é o chamado “Desenvolvimento Local Endógeno”. Esta abordagem tem como elemento central a elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como microrregiões). Paralelo a isto, o local é alçado à espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade.

O “Desenvolvimento Local Endógeno” teoriza sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local. Entretanto, ao fazê-lo dentro da lógica própria ao marco conceitual mais amplo no qual se insere – a lógica do mercado, do individualismo e da eficiência econômica –, o faz, como seria de se esperar, sem ultrapassar os limites dados por tal marco conceitual.

A grande questão que se coloca aqui é perceber como a lógica que existe por trás das propostas de desenvolvimento local pode mudar o caráter das políticas delas derivadas. Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social. (BRAGA, 2002).

Ainda para a autora (2002), em algumas formulações dessa teoria o desenvolvimento local é colocado como complementar às demais formas de desenvolvimento, indo de encontro às proposições formuladas por Storper (1990, p.120) quanto à inadequação de se tratar do desenvolvimento sem considerar “a diversidade das respostas locais às forças globais, o caráter diferenciado dos resultados do desenvolvimento e o papel das relações de classe, da política e das políticas públicas domésticas nos países e mesmo nas regiões em desenvolvimento”. Porém, como as formas de desenvolvimento nacional e regional têm sido desestruturadas, com o ataque a seus instrumentos, instituições, financiamento e legitimação teórico-ideológica, resta, na prática, a valorização extrema do desenvolvimento local.

De acordo com Barquero (1998), a abordagem do “Desenvolvimento Local Endógeno” tem como ponto de partida o argumento da existência de duas únicas alternativas diante do desafio colocado pela globalização: adotar uma estratégia de desenvolvimento exógeno, atraindo investimentos externos para regiões periféricas com objetivos redistribucionistas, ou adotar uma estratégia de desenvolvimento local. Defendendo o argumento de que a alternativa do desenvolvimento exógeno é uma via limitada, de possibilidades muito reduzidas em virtude das tendências inerentes ao processo de globalização, de forma fatalista, ser o “Desenvolvimento Local Endógeno” a única opção possível.

Tal desenvolvimento seria, na visão de seus defensores, um processo de mudança e crescimento estrutural econômico baseado na utilização do potencial existente em um dado território, onde os fatores determinantes são a capacidade de liderança do próprio processo “de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dentro para fora” e a mobilização do potencial e recursos locais de forma a favorecer os rendimentos crescentes e a criação de externalidades positivas. Entretanto, quando se investiga um pouco mais a fundo tais propostas, fica clara a definição do “Desenvolvimento Local Endógeno” a partir de uma dupla contraposição: local significando não-nacional; endógeno significando não-induzido por fatores externos e não-Estado. (BRAGA, 2002).

O potencial de desenvolvimento dos territórios, pressuposto mais importante do desenvolvimento endógeno, é constituído por um conjunto de recursos que, quando apoiado nas possibilidades de geração de economias de escala no plano local, geraria externalidades positivas de magnitude correspondente àquela gerada por grandes empresas. Tais economias de escala seriam geradas através da criação de redes de empresas e de relacionamentos pessoais que nucleiam pequenos negócios, induzindo-se desta forma o crescimento e a mudança estrutural na economia local (2002).

Os recursos que compõem este potencial de desenvolvimento local podem ser econômicos, como estrutura produtiva, capacidade de gerar inovação tecnológica, capacidade empresarial, mercado de trabalho dotado de mão-de-obra qualificada, recursos naturais e infraestrutura. Podem ser também culturais, político-institucionais ou humanos (BARQUERO, 1998).

Para Jara (1996), o desenvolvimento local seria, então, aquele induzido pela mobilização do potencial endógeno, ao se fortalecerem as “capacidades técnicas, financeiras e gerenciais locais, o associativismo e potencial empreendedor, a democracia participativa e parcerias entre atores sociais e instituições”.

Ainda para a autora (1996), seria um tipo de desenvolvimento “de baixo para cima” porque o controle dos processos econômicos e das decisões de investir estaria nas mãos dos atores locais, sejam eles públicos ou privados. Adicionalmente, obter-se-ia uma integração do social com o econômico, porque em razão dos sentimentos de pertencer a uma comunidade serem maiores do que as diferenças de interesses entre aqueles que a compõem, as decisões tomadas pelos atores locais teriam como objetivo um interesse local comum, implicando a existência de uma dinâmica comum entre crescimento econômico e distribuição de riqueza/renda.

Já para Lall (1998), no que tange à criação de redes e de distritos industriais, argumenta-se que sistemas locais baseados na cooperação entre empresas, através de consórcios, contratos e alianças estratégicas, possuem a capacidade de gerar liderança tecnológica e economias de escala em proporções comparáveis àquelas geradas pelas empresas de grande porte, além de tornar possível o enfrentamento de incertezas. As economias de escala são criadas em razão da existência de tais redes proporcionarem uma redução de custos, via intercâmbio de produtos, serviços e conhecimento dos processos de produção, e via criação de um ambiente cultural favorável à inovação e ao refinamento dos produtos (Storper, 1990). Já a liderança tecnológica ocorre devido ao fato de a rede facilitar a atuação das indústrias em quatro frentes: atualização tecnológica no interior das indústrias; adição de novas atividades progressivamente mais complexas à economia local; aumento da utilização de componentes produzidos localmente, e progressivo domínio de tarefas mais complexas no interior de cada indústria.

Quando se fala em “Desenvolvimento Local Endógeno” há que se levar em consideração as abordagens a ele congruentes que, baseadas na defesa do local como espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade, sustentam boa parte dos argumentos enumerados, dando-lhe o charme e apelo democráticos que fazem que, à primeira

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



vista, tal modelo apareça como capaz de garantir participação e descentralização no processo de desenvolvimento. Entre elas, destaca-se a ideia de solidariedade local (BRAGA, 2002).

A valorização do local e da diversidade é a contraface da globalização e que, de forma correlata, o município está se tornando a unidade básica de governo, assumindo o papel de instância capaz de proporcionar satisfação das necessidades da população e condições de competitividade econômica. Com isso, defende o autor, facilidades nunca existentes de participação das comunidades na tomada de decisões surgiriam dando origem a uma fortalecida solidariedade local (JARA, 1996).

Boisier (1998), defendem que o fortalecimento do local como novo espaço de solidariedade se dá a partir da queda do Estado do Bem-Estar. Isso porque, segundo ele, uma vez que, em face das inseguranças e incertezas de um mundo globalizado e destituído das grandes redes de apoio social de nosso passado recente – como as grandes empresas, sindicatos, seguridade social coletiva –, retornar ao local aparece como a alternativa mais segura. Soma-se à sua argumentação o fato de que a maior parte das pessoas consegue exercer apenas algum tipo de cidadania do entorno cotidiano, não conseguindo atuar de forma efetiva nos níveis nacional ou mundial.

Brugnoli (1998) e Puertas (1998) destacam como característica do desenvolvimento endógeno a mudança do caráter da atuação do Estado, que passa a atuar como moderador e facilitador, com a tarefa de apoiar a criação de vantagens de localização e competitividade, além de prover infraestrutura, serviços e financiamento para as redes de empresas.

Como exemplo, pode-se citar Muhammad Yunus, ganhador do prêmio Nobel da Paz em 2006 que se tornou famoso pela criação do maior banco de microcrédito no mundo, chamado Grameen Bank de Bangladesh, Yunus vislumbra um mundo sem pobreza, a partir da ideia de uma empresa social voltada para a solução de problemas sociais e ambientais, que operam como outro empreendimento convencional, porém não distribui dividendos aos acionistas, fazendo com que a empresa cresça cada vez mais a partir dos valores que ficam retidos para o investimento e crescimento da própria empresa, levando em consideração a ampliação do mercado e destacando a importância da tecnologia da informação, globalização e transformação do mundo. (BOVO, 2008).

As Nações Unidas almejam através dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil e no mundo, gerar uma qualidade de vida diferente e melhor para todos, a fim de desfrutar de paz e prosperidade. Yunus se adapta ao 1º ODS: erradicação da pobreza, assim como a cultura da mandioca tende a se adaptar ao 2º ODS: Fome Zero e Agricultura sustentável a partir das mudanças que já estão ocorrendo, com o objetivo de cumprir todos os 17 objetivos até o ano de 2030. Por isso, todos os países devem se alinhar com vista nessas mudanças a fim de gerar mais soluções de desenvolvimento, A Amazônia e todo o Brasil devem caminhar para cumprir esses objetivos.

Para Meneghetti e Souza (2015, p.48-9 apud Kitamura 1994, p. 131) o processo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia precisa “respeitar a diversidade de seus ecossistemas, a diversidade socioeconômica e sociocultural de suas populações e que considere, especialmente, o interesse das populações locais”. A discussão deve ser pautada em um plano de desenvolvimento local, mas conectada à região e a outras esferas de poder que define o desenvolvimento endógeno.

## **Certificação de Origem e Indicação Geográfica (IG) da Farinha do Uarini**

O estudo foi realizado com vista na Indicação Geográfica (IG) da Farinha Uarini, adquirida em 2019 pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). As regiões

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:

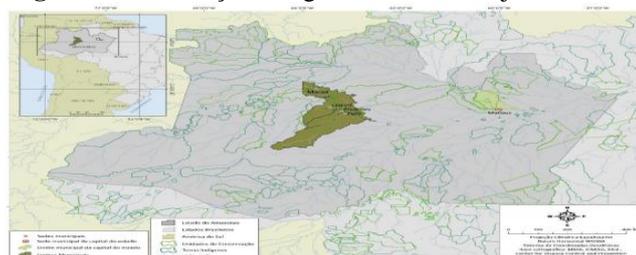


APOIO:



detentoras do título, estão localizados no Estado no Amazonas. A delimitação da área geográfica compreende os limites geopolíticos de Alvarães, Maraã, Tefé e Uarini. Como consta no mapa a seguir:

**Figura 2:** Localização Geográfica da Área objeto do estudo



Fonte: Google Mapas, 2019

A produção da farinha se encontra em Tefé, seguido de Uarini. Segundo o INPI (2019) ao elaborar a ficha técnica do IG, afirma que o município de Uarini tem como principal atividade agrícola o cultivo da mandioca, e Tefé é considerado um dos principais produtores do Estado, atualmente o cultivo é voltado exclusivamente para a produção da chamada Farinha ova/ovinha, cuja características são reconhecidas pelos consumidores.

**Tefé:** Cidade situada à margem do Rio Solimões, e banhada pelo lago de mesmo nome, localizado na região do Médio Solimões, com distância de 525km de Manaus-Am, possui acesso apenas por via fluvial. Segundo o IBGE, a área territorial é de 23.692,223 km<sup>2</sup> (2021). Tefé foi estimado em uma população (2010) de 61.453 pessoas, O Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) eram de 1,8 salários-mínimos, contudo, o percentual do rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo (2010) registrou 42,9% para a população. Por fim, o PIB per capita (2019) atingiu R\$17.092,46, e o Valor Adicionado Bruto, a preços correntes, da Agropecuária foi de R\$50.662.880 (CIDADE-BRASIL, 2021). Considera-se sua importância por seu papel de polo econômico, social e de prestação de serviços aos municípios vizinhos.

**Uarini:** cidade situada a 56km ao Norte-Oeste de Tefé, seguindo os dados do IBGE, a área territorial (2021) se estende por 10.274,677km<sup>2</sup>. A população do último censo (2010) foi de 11.891 pessoas, cujo salário-mínimo dos trabalhadores formais (2019) era de 1,4 salários-mínimos, e percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo (2010) era de 47,9%. Em relação à economia, o PIB per capita (2019) foi de R\$14.635,20 e o Valor Adicionado Bruto, a preços correntes, da Agropecuária foi de R\$22.242.820 (CIDADE-BRASIL, 2021).

Segundo a FIEAM, a ideia da IG surgiu por intermédio da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o pressuposto era que o reconhecimento da IG, pudesse não só proteger esses territórios, mas também garantir a autenticidade da farinha ao consumidor, ou seja, seria um elemento de união produtiva e aumento da qualidade de vida dos agricultores que vivem da farinha de mandioca.

O sistema produtivo da farinha de mandioca no Amazonas, considerando o trabalho da agricultura familiar, tem se modernizado ao longo dos anos de forma gradual, sendo ainda predominante o modo de produção tradicional passado de geração em geração nas chamadas Casa de Farinha, com técnicas indígenas de produção e pouca ou quase nenhuma tecnologia e conhecimento técnico-científico, fatores necessários acerca do cultivo e produção adequados

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



para o consumo e venda com uso da indicação de procedência “Uarini” para a farinha de mandioca.

Filgueiras e Homma (2016, p.46) apontam políticas de apoio necessária aos agricultores familiares que produzem a farinha, tais como casas de farinha comunitária, mecanização no processo de fabricação da farinha, tratores e equipamentos agrícolas, calcário e fertilizantes para aumentar a produtividade, a qualidade e principalmente, a infraestrutura social. Pois muitas associações de agricultores tem apenas o objetivo de obter financiamentos ou se beneficiar de programa governamentais, há a necessidade de organizar, para melhor orientar e facilitar o processo de planejamento, profissionalização da produção, aquisição de insumos e na comercialização, visando reduzir custos e agregar valor à produção dos derivados na mandioca, como a farinha produzida no Amazonas.

Dentre as especificidades, a estrutura da Casa de Farinha adequada para a produção, conta com fornos ecológicos, gamelas em fibra de vidro para facilitar a limpeza e higienização, piso de concreto, cerca para evitar a entrada de animais, além de sistema de abastecimento de água etc., garantindo que atende as regras e sugestões do Caderno de Especificação Técnica da Farinha Uarini (INPI, 2019a apud Sena, 2019, p.25)

Conforme Meneghetti e Souza (2015, p 44) ao relatar sobre o uso correto do solo, explica a necessidade de políticas claras para o uso dos solos desmatados, pois segundo dados de 2006 do IBGE, existem mais de três milhões de hectares subutilizados que poderiam ser uteis a produtos que o Estado é dependente, como a mandioca, por exemplo, garantindo a produção, a preservação e a geração de renda. Pois há tecnologias disponíveis para a Amazônia, além do conhecimento local, que podem gerar uma chamada onda de inovação no setor agrário, com aumento da produtividade do trabalho e das culturas, agregando valor de origem e apelo social, visando o desenvolvimento regional a partir dos agricultores familiares.

O processamento da farinha pode ocorrer de forma simples, com pouca tecnologia e trabalho manual nas casas de farinha, assim como em fábricas equipadas com tecnologia avançada. Nas casas de farinha, a produção é com mão de obra familiar ou com a participação de membros da comunidade, os processos de produção se dão nas seguintes etapas: Colheita da mandioca, Lavagem e descascamento das raízes, ralamento, prensagem, peneiração e torração (PINTO, 2004, p. 6). De acordo com os dados do INPI (2019) acerca da IG e qualidade da farinha de mandioca, a diferença entre a farinha de Uarini e as demais começa na casa da farinha, onde o processamento ocorre, a massa vai para um boleador, que gira lentamente para formar os grãos arredondados, então seguem para a torra no tacho de ferro e passam pela peneira pela última vez, farinha naturalmente amarela, crocante, saborosa e granulada, a Farinha Uarini não tem par no mundo. Ao final da produção, as farinhas são inseridas em sacos de rafia com capacidade média de 55 quilos, e comercializadas a maior parte para a capital, Manaus, onde são empacotadas por Quilo e vendidas em mercados locais.

As técnicas de cultivo da mandioca e a produção da farinha ainda são praticadas de forma rudimentar por muitos trabalhadores, contudo, o cultivo e a transformação em alimentos exigem cuidados e saberes específicos devido ao seu teor de toxicidade, conhecimentos passados por gerações, que fazem parte do patrimônio cultural das comunidades produtoras de mandioca do Amazonas, visto que a terra para o agricultor é o local não só de geração de renda, mas o local onde ele nasceu e viveu até constituir sua própria família, sendo assim, a terra garante primeiro o sustento da família e depois o fator de capital, representando a função social, simbólica e cultural do agricultor (SENA, 2019, p.32).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Com todo esse destaque para a farinha da Ova, no município de Uarini, famoso pela qualidade da farinha, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), entregou a certificação de “Uarini” como Indicação Geográfica para o produto da farinha de mandioca, na modalidade de Indicação de Procedência. O reconhecimento da Indicação Geográfica passa a conferir proteção à farinha da região e beneficia os produtores, já que o uso do nome do produto passa a ser exclusivo deles.

A delimitação geográfica da IG Uarini inclui os municípios de Uarini, Alvarães, Tefé e Maraã (Portal da Indústria, 2019). Essa garantia de reconhecimento indica uma forma de fortalecer a cadeia produtiva em benefício tanto dos produtores quanto dos consumidores, portanto, é fundamental para promover o desenvolvimento de determinadas regiões, mas importa que a divulgação sobre a IG é tão importante quanto a divulgação da qualidade da Farinha Uarini, para ocorrer maior adesão ao projeto, sendo as festas locais, pontos de venda da farinha e feiras locais adequados para melhor divulgar a IG. Apesar das expectativas para o aumento do comércio e ampliar o mercado da farinha para além do Amazonas, a ideia primordial é reforçar a imagem da Farinha entre os compradores do Estado a fim de mobilizar todos os envolvidos com o mercado da farinha, em torno da Indicação Geográfica, de acordo com Sena (2019, p.151).

O registro IG é direcionado a produtos ou serviços característicos do seu local de origem, o que diferencia dos similares disponíveis no mercado, portanto, a indicação geográfica protege o produtor da concorrência desleal e garante ao consumidor a procedência e qualidade do produto. Além desses aspectos, a IG gera maiores ganhos para os produtores devido à valorização do produto bem procedido, garante o reconhecimento vinculado as populações indígenas e ribeirinhas com uma tradição repassada de geração em geração, e sendo diferenciada pela crocância, sabor e coloração, também é agroecológica e livre de agrotóxicos, com isso, para controle de pragas, só será autorizado o uso de fitossanitários permitidos pela legislação de orgânicos, que regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. (FREITAS, 2019).

Para o fortalecimento desta IG, é importante o esforço de todos os participantes na cadeia produtiva, sobretudo em relação a uniformização da produção de farinha na região, de forma que agrega valor e garante a tradição de sua produção artesanal, Sena (2019, p. 154) diz que o Caderno de Especificações Técnica é o “primeiro norteador” para a padronização do novo processo de produção da farinha, pois proporciona conhecimento aos produtores em relação a adequação das boas práticas da fabricação.

Ainda afirma que as IGs são associadas a estratégias de organização de cadeias produtivas na agricultura familiar, articulando a história e o patrimônio cultural, ou seja, uma alternativa de identificação fundamental para garantir o desenvolvimento de determinadas regiões, como é o caso da região Norte. A IG também se define como a formação de um grupo voluntário, onde os indivíduos que integram, obtém e compartilham vantagens como: baixo custo de produção e associação caracterizada por benefícios de caráter excludente (CORNES; SANDLER, 1996 apud SENA, 2019, p. 45).

Em relação ao desenvolvimento regional, a Indicação Geográfica como um mecanismo, promove o fortalecimento da cadeia de suprimentos local, oportunidades para diversificar a integrar atividades econômicas na zona rural, além de promover sustentabilidade, participação dos agricultores locais, empoderamento e inclusão, fatores de suma importância no contexto rural. Portanto, a IG funciona tanto como medida de qualidade quanto de proteção ao produtor,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



segundo Sena, do ponto de vista econômico, a IG é considerada uma forma de direito coletivo de monopólio, onde representa uma barreira à entrada de produtores fora da área geográfica.

Em relação ao consumo *per capita* de farinha de mandioca temos que a média *per capita* brasileira é de 5,3 kg/ano. Já na Região Norte, é de 23,54 kg/ano (a maior do país), seguida pela Região Nordeste com 9,67kg/ano. Enquanto as demais regiões apresentam consumo inferior a 1,3kg/ano, de acordo com os dados do IBGE em 2008-2009 (SEBRAE, 2012, p. 11). As formas de consumos são variadas, como costume regional, tem-se o acompanhamento da Farinha com o arroz e feijão, alimentos tradicionais brasileiros.

Já o preço da farinha de mandioca é determinado pela sua natureza de commodities, nesse sentido, a influência individual de cada produtor sobre os seus produtos é muito limitada. Outros fatores são os sazonais, onde o preço final depende dos calendários de cultivo, assim como as condições climáticas, tipos de solos e a qualidade das variedades de mandiocas cultivadas. Portanto, as oscilações de preço da farinha acompanham o padrão da matéria-prima, recorrente pelas mudanças nas condições de oferta, uma vez que a demanda é considerada mais estável (SEBRAE, 2012). Esse fator dificulta o cultivo, principalmente para micro e pequenos produtores, visto que as indústrias buscam a competitividade dos preços e a estabilidade no fornecimento dos derivados para o mercado.

## CONCLUSÃO

Iniciamos esta discussão com objetivo discutir a importância socioeconômica da Farinha do Uarini para o desenvolvimento regional local. Para tanto, tomamos como referência metodológica as teorias do desenvolvimento, regional local e endógeno que foram escolhidas para embasar a discussão bem como da importância da Agricultura Familiar, que constitui a mão-de-obra predominante do processo de transformação da mandioca em farinha.

Além das teorias de desenvolvimento regional e local destacamos a teoria do desenvolvimento endógeno, que possibilita avaliar os projetos de desenvolvimento e seus impactos nas dimensões da sustentabilidade: social, econômica e ambiental garantindo a qualidade de vida e equidade social dos habitantes locais, inserindo-os de forma gradativa e sustentável no mercado globalizado, enquanto contribui para alavancar economicamente a região.

Ao longo do texto, apresentamos a importância do cultivo da mandioca como atividade principal do município e responsável pela geração de emprego e renda e desenvolvimento local e regional uma vez que a atividade se propaga para os municípios adjacentes.

Em relação ao desenvolvimento regional e local embasamos também a necessidade de olhar com muita atenção para o desenvolvimento endógeno tendo como foco a geração de atividades potenciais de cada região uma vez que a mão-de-obra tem proximidade com a atividade que no caso do cultivo da mandioca constitui uma atividade que passa de uma geração para outra e que emprega todos os membros da família, fortalecendo ainda mais os laços com a localidade e com a terra.

A raiz da mandioca é cultivada em todo o Brasil e destaca-se pela sua rusticidade e grande capacidade de adaptação mesmo em condições desfavoráveis de solo e clima, pode ser usada de maneiras diversas, sendo principalmente para consumo humano, animal ou industrial. Em termos nutricionais é fonte de cálcio e carboidratos, além de vitaminas do complexo B, sendo livre de glúten, com tantos benefícios, a mandioca foi nomeada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o alimento mais relevante do século.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os dados foram obtidos a partir de pesquisas anteriores e fornecidos pelo IBGE, instituições de apoio e os demais que mostram a situação atual da cultura da mandioca, os seus potenciais de crescimento e o que é necessário para melhorar cada vez mais a vida dos trabalhadores que atuam diretamente na produção com auxílio do manual de orientação fornecido pela indicação geográfica que reconhece a importância da Farinha de Uarini.

A mandioca, caso seja mais valorizada e incentivada para a produção e comércio, é uma das soluções que tende a contribuir para reduzir a fome no mundo e para a valorização do homem no campo bem como propriedades produtivas. Seu cultivo tem origem indígena e constitui elemento crucial na alimentação regional e a partir dela tem-se inúmeros sub-produtos com o poder de substituir o trigo, arroz e o milho na preferência regional.

É crucial para a segurança alimentar e de extrema relevância para a agricultura familiar, geração de renda e emprego local e regional com impacto em todos os municípios adjacentes e em vários elos da cadeia produtiva.

Diferente do que se pensava, a mandioca não tem espaço somente na alimentação ou na culinária regional e nacional. Ela também constitui elemento primordial na indústria uma vez que o amido, é potencialmente usado para fortalecer os fios nas tecelagens, para esfriar as brocas nos poços de petróleo e até na purificação dos minérios na siderurgia.

Dessa forma, temos convicção de que necessitamos de políticas públicas para o fortalecimento da atividade na região de forma que possamos atender também às demandas do setor industrial.

Por fim, a mandioca constitui um produto muito consumido em países cuja população encontra-se na linha da pobreza, seu cultivo é potencialmente gerador de renda e bem-estar, uma vez que contribui para reduzir os níveis de subnutrição e através do seu cultivo fomenta-se uma geração de renda familiar digna em atendimento aos ODS 1 – Erradição da pobreza; ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável; ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico e ODS 10 – Redução das desigualdades.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Produção de mandioca gera 10 milhões de empregos diretos e indiretos. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-03-01/producao-da-mandioca-gera-10-milhoes-de-empregos-diretos-e-indiretos>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BARBOSA, L. Feijão com arroz e arroz com feijão: O Brasil no prato dos brasileiros. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, 2007.

BARQUERO, A. Desarrollo econômico local e descentralización: aproximación a un marco conceptual. Cepal/GTZ, s.d. (Mimeo.)

BELLINGIER, J. 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. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4678#>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BENKO, G; LIPIETZ, A. (Org.). As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994.

BOISIER, S. Desarrollo territorial descentralizado. Cepal/Ilpes julio, 1998. (Mimeo.)

BOVO, C. Um Mundo Sem Pobreza: A empresa social e o futuro do capitalismo. São Paulo: Ática, 2008, p.263.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



BRAGA, T. Desenvolvimento local endógeno entre a competitividade e a cidadania. R. B. Estudos Urbanos e Regionais N° 5 / MAIO 2002. Disponível em: <file:///c:/users/miche/documents/semestre%202021%201/marlene/63-texto%20do%20artigo-94-3-10-20170126.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRANDÃO, C. Prefácio. Os enigmas do processo de desenvolvimento de uma região. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

BRUGNOLI, A. La industrialización endógena: el caso de los distritos industriales de Italia. Reflexiones para América Latina. In: PUERTAS, J. Desarrollo endógeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa. Cereset, 1998.

BUARQUE, S. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

BURTON, I. The life of Captain Sir Richard F. Burton. KCMG, FRGS. London: Chapman and Hall, 1893.

CIDADE-BRASIL. MUNICÍPIO DE TEFÉ. CIDADES-BRASIL, 08/04/2021. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-tefe.html>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CIDADE-BRASIL. TABELA. Produção brasileira de mandioca em 2020, Embrapa.

ESCOBAR, A. La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

CORNES, R.; T. SANDLER. The theory of externalities, public goods and club goods. 2. ed. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 1996.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

EWBANK, Thomas. A vida no Brasil: ou diário de uma visita à terra do cacau e das palmeiras. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

FERRERA DE LIMA, J. La Diffusion Spatiale du Développement Économique Regional: L'analyse des composantes du changement spatial dans la région Sud du Brésil. Sarrebruck: Éditions universitaires européennes, v. 01, 2010. 179 p.

FIALHO, J.; VIEIRA, E. Seleção Participativa de Variedades de MANDIOCA na Agricultura Familiar. Planaltina, Distrito Federal, Embrapa Cerrados, 2011.

FIEAM. A força da Farinha, FIEAM, 13/12/2018. Disponível em: <http://www.fieam.org.br/fieam/2018/12/13/a-forca-da-farinha/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

FILGUEIRAS, G.; HOMMA, A. Cap 1. Aspectos socioeconômicos da cultura da mandioca na região norte. Cap. 1. Embrapa Amazônia Oriental, 2016.

FREITAS, J. Farinha Uarini Ganha Selo De Indicação Geográfica, Mamiraua.org, 2019. Disponível em: <https://www.mamiraua.org.br/noticias/farinha-uarini-amazonia-indicacao-geografica>. Acesso em: 24 fev. 2022.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. Economia Espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano. São Paulo: Futura, 2002.

HUNT, E. K. História do pensamento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

IBGE. LSPA – Levantamento Sistemático da Produção Agrícola. Tabela 1 – Área, Produção e Rendimento Médio – Confronto das estimativas Dezembro/Janeiro – Brasil. Dados da Mandioca. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistematico-da-producao-agricola.html?=&t=resultados>. Acesso em: 21 fev. 2022.

IDAM, Sistema de Produção de mandioca é tema de curso da Embrapa. Embrapa, 2013. Disponível em: <http://www.idam.am.gov.br/sistema-de-producao-de-mandioca-e-tema-de-curso-da-embrapa/#:~:text=A%20m%C3%A9dia%20do%20consumo%20de,de%20farinha%20para%20seu%20abastecimento>. Acesso em: 23 fev. 2022.

IDAM. Relatório de atividades IDAM 2020. Manaus, Amazonas, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Disponíveis em: [http://www.idam.am.gov.br/wpcontent/uploads/2021/09/RAIDAM2020\\_web\\_vfinal.pdf](http://www.idam.am.gov.br/wpcontent/uploads/2021/09/RAIDAM2020_web_vfinal.pdf). Acesso em: 23 fev. 2022.

INPI. Ficha técnica de registro de indicação geográfica. INPI, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/fichas-tecnicas-de-indicacoes-geograficas/Uarini.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

INPI. Instituto Nacional de Propriedade Industrial. INPI concede registro de indicação geográfica para a farinha de Uarini. Portal da Indústria, 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/politica-industrial/inpi-concede-registro-de-indicacao-geografica-para-a-farinha-de-uarini/?edit>. Acesso em: 24 fev. 2022.

IPEA. Fome Zero e Agricultura Sustentável. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>. Acesso em: 22 fev. 2022.

JARA, C. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. In: Ação local e desenvolvimento sustentável. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996. n.11 (Coleção Debates.)

JÚNIOR, M.; ALVES, R. Cultura da Mandioca: Aspectos socioeconômicos, melhoramento genético, sistemas de cultivo, manejo de pragas e doenças e agroindústria. Embrapa, Brasília, DF, 2016.

KITAMURA, P. C. A Amazônia e o desenvolvimento sustentável. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento e Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília: Embrapa-SPI, 1994.

KENNEDY, P. E. Ascensão e queda das grandes potências. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

LALL, S. Creación de la ventaja comparativa: el rol de la política industrial. In: PUERTAS, J. Desarrollo endógeno: comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa. Creset, 1998.

LANDES, D. A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

LATOUCHE, S. Padrão de vida. In: SACHS, Wolfgang (Org.). Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAPA. Desenvolvimento Sustentável. Década de esperança e ascensão para a agricultura familiar. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/decada-de-esperanca-e-ascensao-para-a-agricultura-familiar>. Governo Federal, publicado em 07/06/2019. Acesso em: 21 fev. 2022.

MATTOS, P.; CARDOSO, E. Cultivo da Mandioca para o Estado do Pará: Importância Econômica. Sistemas de Produção, 13. ISSN 1678-8796 Versão eletrônica, Jan/2003. Disponível em: [https://www.bibliotecaagpatea.org.br/agricultura/culturas\\_anuais/livros/A%20CULTURA%20DA%20MANDIOCA%20SISTEMAS%20DE%20PRODUCAO%20EMBRAPA.pdf](https://www.bibliotecaagpatea.org.br/agricultura/culturas_anuais/livros/A%20CULTURA%20DA%20MANDIOCA%20SISTEMAS%20DE%20PRODUCAO%20EMBRAPA.pdf). Acesso em: 20 fev. 2022.

MCNEILL, W. H. The rise of the West: a history of the human community. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

MENEGHETTI, G.; SOUZA, S. A Agricultura Familiar do Amazonas: Conceitos, Caracterização e Desenvolvimento. Revista Terceira Margem Amazonia, Embrapa. Vol 1 N.5.(2015). Disponível em: <http://revistaterceiramargem.com/index.php/terceiramargem/article/view/54/58>. Acesso em: 22 fev.2022.

MILANI, C. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de pintadas (Bahia, Brasil). In: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS), 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Alimentos regionais brasileiros. 2ª ed. Ministério da Saúde. 2015. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentos\\_regionais\\_brasil\\_eiros\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentos_regionais_brasil_eiros_2ed.pdf). Acesso em: 24 fev. 2022.

MUNICÍPIO DE UARINI. CIDADES-BRASIL, 08/04/2021. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-uarini.html>. Acesso em: 16 mar. 2022

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR/ CETREDE-MINTER, 1977.

NORTH, D; THOMAS, Robert Paul. The rise of the western world: a new economic history. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

OLIVEIRA, N. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional Revising classical regional development theories. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 203–219, 2021. DOI: 10.48075/igepec.v25i1.25561. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/25561>. Acesso em: 30 jan. 2022.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. Tradução com permissão da Revista Brasileira de Estudos Políticos. *Economie appliquée*, 1955.

PETITINGA, C. Mais definições em trânsito: desenvolvimento local. 2005. Disponível em: [http://www.cult.ufba.br/maisdefinicoes/desenvolvimento local, pdf](http://www.cult.ufba.br/maisdefinicoes/desenvolvimento%20local.pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.

PINTO, M. N. Mandioca e farinha: subsistência e tradição cultural. 2004 Disponível em: [http://mao.org.br/wp-content/uploads/pinto\\_01.pdf](http://mao.org.br/wp-content/uploads/pinto_01.pdf) . Acesso em: 24 fev. 2022.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008a.

SACHS, I. Das coisas e dos homens: teoria do desenvolvimento a espera de sua revolução copernicana. *Jornal da Ciência (JC E-Mail) - Notícias de C&T - Serviço da SBPC*, no. 1836. São Paulo, 2001.

SACHS, I. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008b.

SACHS, Wolfgang. Meio Ambiente. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SAINT-HILAIRE, A. Viagem pelo distrito dos diamantes e litoral do Brasil. São Paulo: Nacional, 1941.

SEBRAE. Mandioca (farinha e fécula): série estudos mercadológicos, Sebrae, 2012. Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RN/Anexos/Mandioca-\(farinha-e-fecula\).pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RN/Anexos/Mandioca-(farinha-e-fecula).pdf). Acesso em: 24 fev. 2022.

SEMA. Secretaria do Meio Ambiente do Amazonas. Ouro do Amazonas: A farinha de mandioca produzida em unidades de conservação movimentada mais de R\$4 milhões por ano. Governo do Estado do Amazonas, 18/12/2019. Disponível em <https://meioambiente.am.gov.br/ouro-do-amazonas-farinha-de-mandioca-produzida-em-unidades-de-conservacao-movimentada-mais-de-r-4-milhoes-por-ano/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENA, R. R. Sistema de produção em casas de farinha: uma contribuição ao processo de consolidação da indicação geográfica da farinha Uarini. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/33599/1/Tese%20Raylene%20DEFINITIVA%20PDF.pdf> . Acesso em: 25 fev. 2022.

STADEN, H. Duas viagens ao Brasil: primeiros registros sobre o Brasil [1524]. Porto Alegre: L&PM, 2008. O IDAM - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas. Disponível em: <http://www.idam.am.gov.br/o-idam/#>. Acesso em: 24 fev. 2022.

STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALADARES, L.; PRETECEILLE, E. Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel; [Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro], 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Report 1990. Oxford: Oxford University Press, 1990. Disponível em: . Acesso em: 25 mar. 2017.

VEENHOVEN, R. The four qualities of life. *Journal of happiness Studies*, v. 1, p. 1-39, 2000.

VITTE, C. et al. Novas abordagens de desenvolvimento e sua inserção na gestão de cidades. In: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo; KARRUZ, Ana Paula (Org.). *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ST1 - Gestão social e controle social de territórios

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR E O ESTUDO DE IMPACTO NA SEGURANÇA PÚBLICA NA GOVERNANÇA DA CIDADE

POPULAR PARTICIPATION IN THE MASTER PLAN AND THE IMPACT STUDY ON PUBLIC SAFETY IN CITY GOVERNANCE

LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL PLAN DIRECTOR Y EL ESTUDIO DE IMPACTO SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Rafael Luft<sup>1</sup>,

<sup>1</sup>Mestrando PGDREDES/UFRGS

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de dialogar sobre a governança a partir do Plano Diretor previsto no Estatuto das Cidades. O Plano Diretor, que é uma ferramenta democrática e que orienta o crescimento e o desenvolvimento das cidades e apresenta a necessidade de participação coletiva dos cidadãos que são os atores no processo de urbanização crescente. Enquanto envolvidos também são interessadas no desenvolvimento equilibrado de uma relação social onde o estado seja garantidor de uma estratégia mínima de segurança pública. No momento em que o Plano Diretor autoriza o processo de fragmentação da cidade com a construção de enclaves territoriais que surge a necessidade de um Estudo de Impacto na Segurança Pública, considerando que esses territórios fortificados irão alterar a paisagem do lugar. Ao final se pretende oferecer uma conclusão da necessidade de implementação de Planos Diretores participativos além de Estudos de Impacto na Segurança Pública. O trabalho dedutivo se desenvolveu a partir de uma revisão teórica e bibliográfica, norteadores do objetivo dessa ponderação. Logo após a introdução com uma reflexão inicial apresenta a posição do autor sobre governança e democracia participativa, seguida em duas etapas onde os temas serão abordados e a derradeira conclusão dessa análise.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa. Plano Diretor. Segurança Pública. Governança.

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir la gobernanza basada en el Plan Director previsto en el Estatuto de la Ciudad. El Plan Director, que es una herramienta democrática que orienta el crecimiento y el desarrollo de las ciudades y presenta la necesidad de la participación colectiva de los ciudadanos que son los actores del creciente proceso de urbanización. Al mismo tiempo, están interesados en el desarrollo equilibrado de una relación social en la que el Estado sea garante de una estrategia mínima de seguridad pública. En el momento en que el Plan Director autoriza el proceso de fragmentación de la ciudad con la construcción de enclaves territoriales surge la necesidad de un Estudio de Impacto en la Seguridad Pública, considerando que estos territorios fortificados alterarán el paisaje del lugar. Al final se pretende ofrecer una conclusión de la necesidad de implementar Planes Directores participativos además de Estudios de Impacto en la Seguridad Pública. El trabajo deductivo se desarrolló a partir de una revisión teórica y bibliográfica, orientando el objetivo de esta consideración. Poco después la introducción con una reflexión inicial presenta la posición del



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

autor sobre la gobernanza y la democracia participativa, seguida en dos etapas donde se abordarán los temas y la última conclusión de este análisis.

**Palabras clave:** Democracia participativa. Plan Director. Seguridad pública. Gobernanza.

## ABSTRACT

This article aims to discuss governance based on the Master Plan provided for in the City Statute. The Master Plan, which is a democratic tool that guides the growth and development of cities and presents the need for collective participation of citizens who are the actors in the growing urbanization process. While involved they are also interested in the balanced development of a social relationship where the state is guarantor of a minimum strategy of public safety. At the moment in which the Master Plan authorises the process of fragmentation of the city with the construction of territorial enclaves the need for a Public Security Impact Study arises, considering that these fortified territories will alter the landscape of the place. At the end it is intended to offer a conclusion of the need for implementation of participatory Master Plans in addition to Public Security Impact Studies. The deductive work was developed from a theoretical and bibliographical review, guiding the objective of this consideration. Soon after the introduction with an initial reflection presents the author's position on governance and participatory democracy, followed in two stages where the themes will be addressed and the last conclusion of this analysis.

**Keywords:** Participatory Democracy. Master Plan. Public Security. Governance.

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização das cidades gerou problemas sociais para as pessoas viverem nos seus territórios e ampliou a necessidade de ação do poder público. O sistema tributário concentrador do Brasil impôs às cidades uma relação de dependência do poder central. A resolução desses problemas por parte do poder público requer uma governança voltada a interesses comuns que exigem a participação coletiva, ou dos envolvidos. Nessa toada, se percebeu recentemente a necessidade de legitimação da adoção de ações de planejamento urbano a fim de atender norma constitucional, mais especificamente o Plano Diretor.

É rotina um indivíduo circular pelas ruas da sua cidade e se deparar com obras e alterações das paisagens urbanísticas. De uma forma geral qualquer empreendedor pode investir e construir edificações para exploração comercial. Aquele cidadão menos avisado não se dá conta que o ônibus não passa mais por aquela rua, ou durante a realização daquela obra o trânsito será interrompido ou desviado. Refletir sobre as condições de saneamento que aquela obra vai desencadear talvez seja um exercício bastante exigente para um morador da cidade, em um bairro, que somente tem interesse em desenvolver os atos da vida com liberdade para usufruir do lugar.

As cidades brasileiras concentram hoje mais de 85% da população, ou seja, a maioria dos habitantes do país reside em cidades ou vilas. A evolução desse processo se deu a partir da mecanização agrícola que promoveu um êxodo rural aumentando para 93% a população que vive em área urbana no sudeste e a 86% na região do sul do Brasil, segundo a



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PNAD 2015. Esse fenômeno de expulsão do homem do campo ocasionou uma série de problemas sociais e estruturais nas cidades que cresceram num acelerado processo de urbanização, territorialização e de des-territorialização, em um panorama marcado pela crescente violência e criminalidade.

O cidadão que circula pela rua, pelos seus “espaços de vida” (HEIDRICH, 2021, p.61) na cidade, talvez não saiba que as cidades com mais de 20.000 habitantes devem discutir o Plano Diretor (PD) com a sua comunidade pelo menos a cada dez anos. O PD é um dispositivo marcado no Estatuto das Cidades que determina o debate com a comunidade sobre os aspectos urbanos do município. Se revela como um dos tipos de mecanismos da democracia participativa definidos na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF88). A democracia participativa é a essência do exercício do poder local onde o indivíduo deixa de demandar seu representante eleito e exerce sua vontade livremente na escolha de políticas públicas que afetam seu cotidiano. A mais conhecida ferramenta da democracia participativa é o Orçamento Participativo (OP) que se destacou na cidade de Porto Alegre, mas que surgiu em Lages (SC) e Pelotas (RS) (SOUZA, 2020, p. 343).

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV), que tem orientação a partir de demanda do poder público e impacta a decisão quando solicitado, também tem previsão no Estatuto das Cidades. Mas ele tem caráter técnico e não colhe manifestação dos interessados, caracterizando uma ação vertical que não reflete a percepção dos envolvidos. Dessa forma não se apresenta suficiente para expor a efetividade dos impactos ao direito à cidade e a sensibilidade que surge das ruas. Muito embora, mais recentemente, na capital dos gaúchos, estejam sendo permitidos os debates públicos sobre o PD.

Em Porto Alegre hoje um grande empreendimento imobiliário está sendo construído às margens do lago Guaíba, se tornando muito interessante a especulação de investidores. Sem ao menos questionar a capacidade da segurança pública em atender essa demanda decorrente da instalação na região, foi autorizado o empreendimento e que, em breve, a cidade notará uma alteração na dinâmica social interagindo naquele ambiente, com toda a consequência econômica, social e política. Não é pretensão dessa reflexão, mas sempre relevante lembrar o equilíbrio socioambiental pertinente àquele espaço que se tornará um enclave territorial fortificado.

Considerando aspectos de governança necessários para a gestão, é compreensível que os órgãos de segurança pública opinem sobre determinadas construções de empreendimentos na cidade? Essa reflexão tem a intenção de avaliar a necessidade de que o Plano Diretor, previsto no Estatuto das Cidades, determine que empreendimentos que alterem a paisagem de determinadas áreas urbanas nas cidades e com porte suficiente para promover efetivas alterações cotidianas aconteçam após a discussão de um Estudo de Impacto na Segurança Pública.

Análise nesta reflexão se dará a partir de uma revisão bibliográfica e teórica tendo a primeira parte do trabalho uma reflexão sobre governança, a segunda parte sobre democracia participativa a partir de aspectos que consagram o Plano Diretor, a terceira parte versará sobre a instalação de empreendimentos imobiliários de grande porte na paisagem das cidades e a necessidade de Planos Diretores mais democráticos e com um Estudo de Impacto na Segurança Pública (EISP) e, por derradeiro, as consequências dessas mudanças e a necessidade de um EISP concluirá a reflexão.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## DESENVOLVIMENTO

### 1 Sobre o conceito de governança

O termo governança<sup>1</sup> passou a buscar sentido nos mais diversos ramos da pesquisa que se atrevam caminhar pela gestão, pelas políticas públicas e ações de interesse da sociedade. A partir dos anos 70, publicações internacionais revelaram a necessidade de discutir o estado e seus limites. Assim como o debate sobre poder dos atores que atuam nos territórios. As relações de poder se dão nos territórios e não é incomum perceber e ouvir indivíduos que entendem estar nas mãos de partícipes sociais vinculados a política partidária a possibilidade de programar políticas e até de vetar ações. Coppedge (1996) traz uma compreensão de que

Governança como processos de interação entre atores estratégicos. Atores estratégicos ou relevantes são aqueles que possuem recursos de poder suficiente para impedir ou interromper o funcionamento de regras ou procedimentos para a tomada de decisões e resolução de conflitos coletivos. Quer dizer, são atores com poder de veto sobre determinada política.

Quando Portelli (1997) fez uma defesa sobre a importância da primazia da sociedade civil sobre a sociedade política, trazia nessa análise as múltiplas faces do poder nos territórios que significavam uma percepção de origens diferentes. Desde as instituições que desempenham determinado controle ou produção que tem sua importância e podem refletir necessidades para implementação de condições de vida e qualidade para as pessoas se desenvolverem e promoverem as transformações necessárias para atender um estágio de bem-estar social adequado. Fundamentalmente os mais fragilizados e vulneráveis socialmente são mais dependentes e refletem nas suas condições de permanência no território o tamanho do poder disseminado. Segundo Prats (2003)

[...] recurso de poder tem origens diferentes. Pode proceder do controle de determinadas funções públicas (exército, poderes legislativo, executivo e judiciário, governos estaduais e municipais...), ou do controle de fatores de produção (capital, trabalho, matérias-primas, tecnologia...), ou controle de informações e ideias (principalmente meios de comunicação social), ou a possibilidade de produzir mobilizações sociais desestabilizadoras (grupos ativistas, movimentos sociais...), ou ainda a suposta autoridade moral (igrejas, instituições educacionais...).

A institucionalização da dependência dos acordos sociais torna as virtudes dessas alternativas notadas entre atores públicos e privadas um meio bastante interessante para inclusão de indivíduos que não compõe a paisagem social. A resolução de problemas e a possibilidade de criar oportunidades principiam essa chance de nortear esse processo. Há compreensão de que a governança territorial, a partir do reflexo disso, gerado pelo planejamento e organização mínimos para gestar demandas públicas como afirma Dallabrida (2007):

Governança territorial é usado para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo de dois atores sociais, econômicos e institucionais.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A riqueza do desenvolvimento na dimensão territorial se enquadra também numa possibilidade do estado em reger o pacto social, em uma compreensão de hierarquização em um ambiente que se deseja de liberdade. A compreensão de liderar afetada ao estado se apresenta mais acertado, assim como, mais recentemente, também se agregou as iniciativas da sociedade civil e de entes privados interessados em depositar seus esforços ao coletivo, enquanto agentes do desenvolvimento apoiando o processo de governança.

Nesse espectro cabe rapidamente trazer à lume a questão do enfraquecimento da perspectiva do planejamento, a qual não apresentava resultados a longo prazo nas políticas públicas, e a ascensão da perspectiva da gestão, que exige operar os resultados a curto prazo. É o culto do imediatismo (SOUZA, 2020, p.31). Essa transição marca a crise do *welfare state* e por sua vez flexibiliza o *local governance*, não que aquele não seja um norte do planejamento, mas o aumento do descrédito das teorias keynesianas do estado de bem-estar desde o final da década de 1980. É importante que se marque nessa avaliação que a governança direciona a gestão.

Retomando, a evolução da combinação de governo local e participação popular dialogam com a perspectiva de importância, relevância e necessidade da ampliação da democracia participativa. As políticas de cima para baixo já descortinaram algumas superficialidades das políticas públicas organizadas pelo estado e se encontravam com as críticas do planejamento estatal em geral (vertical). Nos territórios onde os indivíduos que conseguem exercer poder com participação na sua coletividade tendem a alcançar resultados mais objetivos, melhores e com a qualidade esperada na projeção dessas políticas. Alcançar alguma transformação é efetivamente a necessidade nos territórios. Povos tradicionais ou comunidades de saberes, com suas peculiaridades originárias encontram um caminho para parte da sua emancipação quando, territorializadas, são absorvidas e garantidas sua identidade que a colonização europeia deixou a margem das decisões ditadas pela democracia representativa. Bolívia e Colômbia garantiram essa perspectiva de “participação popular”<sup>ii</sup> de seus representantes nas câmaras legislativas. É uma conquista, mas somente a efetiva democracia participativa pode elevar a concreta consagração da identidade sociocultural aborígene que nossos povos levam consigo, por exemplo.

Assim, consagrado o fracasso do “planejamento” urbano em oferecer justiça social e diante de um conformismo generalizado que, inclusive, nos oferece uma percepção de passividade das pessoas, aliado a uma nova noção neoliberalizante que se apresenta através da tecnocrática “gestão”, induzida pela governança, deve-se oferecer uma porta para ampliação da participação no cenário de debates contrapondo a fúria mercadológica nos lugares. A geografia da cidade, seus contornos, paisagens e suas dinâmicas necessitam de uma gestão democrática, como foi debatido na ECO92<sup>iii</sup>, e O Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257/01, consagrou nos artigos 39 e 40. A Carta Mundial do Direito à Cidade, também trouxe a mesma perspectiva e teve o Brasil como signatário, desde o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre no ano de 2005.

Esse sentido de governança e participação também tem a visão de aumentar o processo de dominação comunitária e cooperativa vislumbrando, além de outras, a diminuição



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

da criminalidade e da violência. Segundo a Organização Mundial da Saúde, violência constitui:

[...] a utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação. (OMS, 2002, p. 5)

Nesse aspecto Farias (2005, p. 171) afirma que “a cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade”. Na cidade segregada, “a falta de infraestrutura e a precariedade dos serviços públicos concorrem facilmente para a formação de delinquência” (CARMONA, 2014, p. 107). Na mesma maneira que as transferências de famílias para a periferia das cidades territorializando-as em lugares mais distantes numa espécie de “guetização” moderna, deixando-as à mercê de ações de indivíduos em conflito com a Lei e desalinhados socialmente. Portanto, as abordagens acerca da governança nos territórios devem focar na capacidade do estado, da iniciativa privada e da sociedade civil, principalmente, com debate público sobre as territorialidades, interesses coletivos e desenvolvimento territorial com governança sustentável e participação buscando um acordo social horizontal e deste debate, a partir do Plano Diretor, estabelecer *border lines* para os impactos que podem gerar dissonâncias que dificultam que a segurança pública também se territorialize e crie referenciais simbólicos.

## 2 Democracia Participativa

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF88), o Brasil passou a viver uma nova jornada democrática. Formada por uma sociedade heterogênea e com costumes passivos, e tão somente, de observar as políticas públicas sendo decididas nos ambientes de poder diferente das ruas, se viu emancipada e com a possibilidade do exercício do seu poder e capacidade de deliberar, além da democracia representativa, quando escolhia as pessoas que iriam optar sobre os interesses da coletividade.

O país foi marcado pela prejudicial centralidade do poder e por uma política clientelista que não oferecia efetividade a democracia. Foi na CF88 que esse contexto social passou a ser alterado e a democracia participativa iniciou um processo de disputa pelos espaços que foram oferecidos a sociedade de uma forma geral. Seja nos conselhos nas mais diversas instâncias do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, seja por iniciativas independentes que organizavam a disputa pelo orçamento público dessas instâncias, exceto a federal que ainda carece de mais maturidade. De uma forma abrangente a democracia participativa oferece autonomia individual e fortalece a sensação de cidadania e pertencimento. Não é uma novidade em termos de democracia na história, mas ganhou força e passou a compor o campo social como alternativa de empoderamento do indivíduo.

A jornada dos movimentos sociais que culminou com a promulgação da última Carta Magna marcou a força desses instrumentos de participação. Além disso, também contribuíram para a construção de marcos que estabilizaram a perspectiva de uma democracia necessária e voltada para os interesses coletivos, vez que, até então, os vínculos privados do estado com os atores públicos apresentavam-se muito fortalecidos.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Vários são os métodos preconizados para a intervenção coletiva e o controle do exercício do poder, se apresentando como variável da democracia deliberativa. Uma dessas medidas foi a organização dos Conselhos de órgãos estatais e de políticas públicas. A outra, as audiências públicas, também incrementam o poder dos cidadãos e, em que pese as críticas aos métodos, também se apresentam como alternativas da democracia participativa. Esse sistema possui ainda alguma dificuldade, seja na divulgação, no acesso universal ao local ou ambiente virtual, e na linguagem técnica apresentada distante de um tom adequado de compreensão por parte dos abrangidos. Mas nenhum ofereceu mais poder ao cidadão do que o Orçamento Participativo (OP). Esse processo da moderna concepção de poder local onde foi aplicada com compromisso estatal e competência política foi muito importante para a inclusão social e para o desenvolvimento de um método de governança plural efetiva onde o beneficiário da política pública estava envolvido na decisão estatal. Mas podemos ainda lembrar dos referendos, plebiscitos e a Leis de iniciativa popular, todos esses modelos reportam a intervenção direta dos cidadãos. O conceito de democracia participativa se revela como uma

reaproximação entre os conflitos sociais e os processos políticos mediante a institucionalização de uma prática democrática fundada na ideia de deliberação pública, a qual contrapõe a argumentação ao decisionismo: a deliberação não se reduz à decisão da maioria, mas deve perpassar a discussão racional com a participação de todos os potencialmente interessados. (AVRITZER, 2002b, p.33).

O Brasil se definiu assim como um país de rica participação nas políticas públicas, com destaque ao Estatuto das Cidades que determinou a elaboração dos Planos Diretores Municipais em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Em audiências públicas a partilha de poder se efetiva com o livre acesso e representação de forma combinada entre os cidadãos e o poder público. Na Declaração do Milênio<sup>IV</sup> foi afirmado que “o governo participativo e democrático baseado na vontade popular garante melhores condições para o povo viver, criar seus filhos com dignidade, segurança, livres da fome, da violência, do medo e da injustiça”. Essa afirmativa revelou o incentivo e a pré-disposição de organismos internacionais em apoiar relações mais aproximadas da sociedade com seus governos e dividir com a democracia representativa as definições sobre a vida e desenvolvimento das pessoas, e por consequência do estado.

Em termos de representatividade o Orçamento Participativo foi a mais destacada revelação desse movimento democrático desde a CF88. Os primeiros passos desse sistema foram dados em Lages (SC) e Pelotas (RS), mas em Porto Alegre (RS) ganhou efetividade e relevância, tendo inclusive servido de modelo para tantas outras iniciativas semelhantes no país e no exterior. Mas os Planos Diretores representam um movimento de democracia participativa mais perene em virtude da Lei Federal nº 10.257/01, em seus artigos 39 e 40. Revela a necessidade de ser proposto pelo Poder Público Municipal e desenvolvido por uma equipe multidisciplinar em conjunto com a comunidade.

Dessa forma o entendimento de que nos Planos Diretores seja incrementada a maior participação da sociedade revela aspectos democráticos que estão de acordo com as necessidades e impactos sociais contemporâneos. Um desses impactos é a violência e a criminalidade que exigem uma concertação que atraia a sociedade a contribuir com diálogos que vão além do aporte de recursos. As técnicas (SANTOS, 1996, p.25), enquanto modos de relação entre homem e natureza, observando somente o planejamento urbano, são



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

importantes, mas indeferem uma alternativa de governança: a participação popular. Porquanto se faz relevante nos Planos Diretores o debate acerca dos impactos das alterações e incrementos de estruturas físicas (construções) que oferecem repercussão na segurança pública.

Qualquer alteração no território oferece impacto e deve repercutir também em ações efetivas da segurança pública. A construção de uma praça, ampliação de um parque, construção de um prédio com dois mil moradores alteram o território e suas redes. Construir um prédio que oferece novas dinâmicas, além de novos moradores, vão exigir todo um movimento novo que precisa ser atendido pelos agentes de segurança. E esse debate deve ser feito no âmbito de um Estudo de Impacto na Segurança Pública que poderá propor a alternativa de participação dos cidadãos, diferente do tecnocrático EPIV.

### 3 O Plano Diretor e o Estudo de Impacto na Segurança Pública

A dinâmica social e a relação com o desenvolvimento oferecem uma possibilidade de reflexão sobre as necessidades básicas desses movimentos, recuperando Haesbaert (2014) “cada momento da história em cada espaço geográfico (re)coloca seus próprios problemas”. É claro que cada bairro é desencadeador de processos novos, diferentes daqueles que ocorriam antes da instalação de qualquer empreendimento. E quando conceituado enquanto território (tecnologia política) invoca a necessidade de explorar suas crises como a segurança pública “dentro de um contexto geo-histórico” (HAESBAERT, 2014, p.47). No momento em que a municipalidade autoriza a construção de um prédio onde passarão a residir um número de pessoas superior de muitos municípios, claramente revela a necessidade de implementação ou incremento de iniciativas públicas e privadas. As privadas obviamente são reguladas pela demanda, mas as públicas são compromissos que devem ser cumpridos pelo poder público.

E como a segurança pública é uma das principais demandas para condição de estabelecimento de saudáveis relações sociais e desenvolvimento em um território ou comunidade, é importante que esse campo receba tratamento diferenciado pela governança em um município, democratizando a segurança pública. Além da implantação dos Conselhos Municipais, importante que esse apelo democrático avance para o Plano Diretor e que seja debatido um Estudo de Impacto na Segurança Pública para que se efetive a participação e para que se evite a atração de indivíduos dissociados e em conflito com a Lei. A negligência nesse aspecto é avaliada por Souza (2020, p.361)

“Sintomática dessa negligência é a presença tímida e fraca, mesmo nos planos diretores mais comprometidos com o ideário da reforma urbana, de uma preocupação em garantir um espaço importante e o mais autônomo possível de participação popular direta no processo de planejamento. O projeto de lei do plano de São Paulo [...] menciona a “criação de um sistema de planejamento com distribuição de atribuições de forma a incorporar as especificidades locais no processo de gestão e revisão do plano e torná-lo participativo e democrático” [...]

Mesmo diante da comprovada necessidade Souza (2020) considera a disposição de participação popular em Porto Alegre “desapontadora”, quando se refere ao Plano Diretor. Afirma ser bem elaborado, mas distante do ideário da reforma urbana que se esperava de um município que consolidou o OP. Ou seja, o Plano Diretor em Porto Alegre não é democrático e não permite o debate dos envolvidos.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A necessidade de avançar no desenvolvimento de ações de prevenção da violência e preservação da segurança se faz necessário na medida em que as alterações do espaço com incremento do número de pessoas, moradores, ou de instalações comerciais carecem de importante avaliação técnica para que se estabeleçam, assim como os atos da vida comum passem a ter normalidade esperada. Em Porto Alegre, no ano de 2011 um empreendimento na zona leste da cidade habilitou para a moradia unidades habitacionais em seis torres de 16 andares, com cada torre com 12 unidades, totalizando 1.152 apartamentos<sup>v</sup>. Considerando que o tamanho médio das famílias brasileiras diminuiu de 3,62 pessoas em 2008 para 3,07 em 2018<sup>vi</sup>, podemos avaliar que naquele empreendimento devem residir cerca de 3.500 pessoas. Tudo isso com suas necessidades, dinâmicas e o imperativo de serviços no entorno para a manutenção dos atos normais da vida.

Claramente houve um impacto vigoroso na região. Trouxe ocupação, alteração no trânsito, mais necessidades de transporte coletivo, comércios, formando um novo território (HAESBAERTH, 2009), porque possui acesso controlado. Novos empreendimentos quando integrados nos espaços geográficos podem contribuir para a redução da violência e da criminalidade. Além do mais, com participação dos envolvidos, desde moradores antigos até gestores públicos ligados ao setor da segurança pública, sociólogos e técnicos em planejamento urbano, vão mostrar os investimentos necessários para que se permita a efetiva instalação desse novo empreendimento, e o desejo que não se torne hierarquizado naquele espaço a fim de evitar a perda da “comunalidade urbana” (HARVEY, 2014, p.134).

Muito próximo da afirmação de Souza (2008, p. 167)

“A realidade sócio-espacial da cidade não é um conjunto de compartimentos estaques – aqui a economia urbana, ali os conflitos sociais; aqui a degradação ambiental, ali o déficit habitacional; aqui a pobreza, ali a criminalidade; aqui o planejamento, ali a segregação residencial. As dimensões das relações sociais (economia, política, cultura, ...) são interdependentes, os processos se interligam, os agentes modeladores do espaço urbano interagem incessantemente, as escalas dos problemas e das soluções são complementares entre si. Só sob essa ótica é possível respeitar a complexidade da dinâmica urbana na avaliação e no desenho de estratégias de intervenção.”

Então o entendimento de que a maior participação popular no Plano Diretor, e o ensejo de um Estudo de Impacto na Segurança Pública, nos empreendimentos dimensionados a partir de critérios técnicos, onde revelem enraizamento e territorialização são vitais para o desenvolvimento de uma política urbana e de segurança pública. São novos desafios para a democratização das cidades e estabelecimento de soluções coletivas voltado para o interesse comum debatido e aprovado. As intervenções populares sobre os problemas coletivos vão estabelecer um modo de organização em rede que vão avaliar, por exemplo, o “tráfego de drogas de varejo e seus impactos sócio-espaciais” (SOUZA, 2008, p.168). O conceito de “território vivo” (SANTOS, 2002), por exemplo, vem apoiando as administrações de São Bernardo do Campo (SP) na gestão dialogada da questão da segurança, na mesma linha que a cidade de Fortaleza (CE) com o seu Plano Municipal de Segurança Cidadã.

## Conclusão



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Notadamente o problema da segurança pública ainda não está incorporável a uma agenda de preocupações de estudiosos do planejamento e desenvolvimento urbano. Por preocupações com debates de cunho ideológico afastam os métodos de participação popular da possibilidade de inserção da análise de problemas importantes como o tráfico de drogas, governança do(s) território(s), planejamento e gestão territorial, democratização do planejamento e da gestão das cidades.

Também notório que as disputas de competências entre os entes federativos fragilizam as relações e ocupam lugar que deveriam promover o engajamento dos envolvidos em causas que são do interesse coletivo. A possibilidade de analisar os impactos e reunir todos os envolvidos em debates sobre o tema segurança públicos, não só apontar investimentos, se apresenta como muito importante. Planejadores urbanos e profissionais de segurança devem ocupar o mesmo ambiente de concertação na organização da cidade.

As evidências mostram que são eficientes os planejamentos e a gestão quando levadas a um Plano Diretor a partir de uma avaliação de impacto na segurança pública, e com possibilidade de êxito. Aumentam as chances quando os cidadãos se apropriam dos espaços para manifestar suas demandas e renovarem suas responsabilidades perante o desafio da segurança pública. Dificilmente logrará êxito iniciativa que dispense os municípios e os cidadãos de participarem do processo de harmonização e boa governança territorial.

Os acordos sociais horizontais renovam as relações de confiança e entendimento, revaloriza a sociedade civil, divide protagonismo e empodera atores. Essas relações de força equilibradas tem a capacidade de sustentar a organização social no território e suas consequentes práticas sociais. Isso revela uma governança territorial desejável e promovem o desenvolvimento em uma perspectiva de pactuação social dialogada e participativa.

Assim, a compreensão que um Estudo de Impacto na Segurança Pública, elaborado a partir da participação popular, inserido no contexto do Plano Diretor, tem singulares oportunidades de alterar a perspectiva da segurança pública nos territórios. A edificação de novos empreendimentos imobiliários quando antecipados pelo EISP podem contribuir para organização do território e diminuição dos efeitos geradores de novos comportamentos, inclusive os antissociais. Que a aproximação entre planejadores urbanos, agentes da segurança pública e população poderão oferecer resultados significativos a qualidade de vida ao desenvolvimento das pessoas e da cidade.

## Referências

1. AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: DAGNINO, E. (ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.
2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
3. \_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

4. \_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Fatos e Números. Famílias e Filhos no Brasil**. Observatório Nacional da Família. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.
5. BONAVIDES, Paulo. “**Teoria constitucional da democracia participativa**”. São Paulo: Malheiros, 2003.
6. COPPEDGE, M. **Equador: um problema de governança**. Quito: CORDES-PNUD, 1996.
7. CARMONA, P. A. C. **Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.
8. DALLABRIDA, Valdir R. **A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007.
9. FARIAS, Paulo J. L. **Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 42, n. 168, p. 167-183, out./dez. 2005.
10. HAESBAERTH, Rogério. **Viver no Limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
11. \_\_\_\_\_. **Des-Controle dos Territórios e das fronteiras num mundo globalizado**. Revista Geografia em Questão – N. 02, V. 01. P. 56 – 69. 2009.
12. HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins. 2014.
13. HEIDRICH, Álvaro Luiz. **A Mediação dos vínculos territoriais para a construção coletiva de espaços do viver**. In. CATTANEO, Dilermando; CÂMARA, Marcelo A.; SILVEIRA, Renata F. **Geografia das R-existências**. Ponta Grossa, PR: Monstro dos Mares, 2021.
14. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>
15. KOOIMAN, Jan. **Governar em governança**. Revista Instituições e Desenvolvimento, n. 16, 2004, pág. 171-194.
16. LEAL, Rogério Gesta. “**Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**”. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

17. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Editado por KRUG, E. G. et al. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.
18. PRATS, Joan Oriol. **O conceito e análise de governança**. Revista Instituições e Desenvolvimento, n. 14-15, 2003, pág. 239-269.
19. PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
20. SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço – Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1996.
21. \_\_\_\_\_. **O País Distorcido: o Brasil, a Globalização e a Cidadania**. In: RIBEIRO, W.C. (Org.). São Paulo: Publifolha, 2002.
22. SOUZA, Marcelo L. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2008.
23. \_\_\_\_\_. **Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 13ª ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2020.

---

<sup>i</sup> Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, Governança Pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2º, inciso I)”.

<sup>ii</sup> HEINDRICH, 2021, p.61 compreende a participação popular enquanto conflito, tensão e luta enquanto aspectos essenciais das geografias que vivemos.

<sup>iii</sup> Segundo Rogério Gesta Leal os princípios que devem nortear a política urbana são apontados no “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis” elaborados durante a ECO-92 : a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, está compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) função social da cidade e da propriedade.

<sup>iv</sup> Conforme PNUD.

<sup>v</sup> Condomínio Terra Nova Nature, Av Bento Gonçalves, 1515, bairro Partenon.

<sup>vi</sup> <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/familias-e-filhos-no-brasil.pdf>



Sessão Temática 1: Gestão social e controle social dos territórios

## **DE NORTE À SUL: OS TERRITÓRIOS EM RESPOSTA AOS DESAFIOS IMPOSTOS À EDUCAÇÃO DURANTE A CRISE SANITÁRIA**

**FROM NORTH TO SOUTH: THE TERRITORIES IN RESPONSE THO THE CHALLENGES  
IMPOSED THO EDUCATION DURING THE HELATH CRISIS**

**DE NORTE A SUR: LOS TERRITORIOS ANTE LOS RETOS IMPUESTOS A LA EDUCACIÓN  
DURANTE LA CRISIS SANITARIA**

**Alana Hüttner Wolter<sup>1</sup>, Fábio Gomes da Silva<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Assistente social, mestre em Política Social e Direitos Humanos (UCPel), doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNISC), bolsista PROSUC/CAPES.

<sup>2</sup> Docente licenciado em Química e Biologia, mestre em Ciência da Educação (UPE), doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC), bolsista PROSUC/CAPES.

### **RESUMO**

Em detrimento do surgimento do Novo coronavírus (COVID-19) em 2020, novos ambientes de ensino-aprendizagem surgiram e o mundo tem visto uma demanda sem precedentes pelo uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na educação. O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os desafios impostos à educação durante a pandemia, sobretudo no que tange ao uso dessas tecnologias de informação e comunicação, a partir da experiência de dois territórios: São Lourenço do Sul, no Rio Grande do Sul e Beruri no Amazonas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que reúne pesquisa teórica e pesquisa empírica. O objetivo é mostraram como diferentes territórios responderam aos diferentes desafios que se impuseram.

**Palavras-chave:** Pandemia. Território. TICs. Educação.

### **RESUMEN**

En detrimento de la aparición del Nuevo coronavirus (COVID-19) en 2020, han surgido nuevos entornos de enseñanza-aprendizaje y el mundo ha visto una demanda sin precedentes por el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la educación. Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre los desafíos impuestos a la educación durante la pandemia, especialmente en lo que respecta al uso de estas tecnologías de la información y la comunicación, a partir de la experiencia de dos territorios: São Lourenço do Sul, en Rio Grande do Sul y Beruri, en la Amazonía. . Se trata de una investigación cualitativa, que reúne la investigación teórica y la investigación empírica. El objetivo es mostrar cómo los diferentes territorios respondieron a los diferentes desafíos que se impusieron.

**Palabras clave:** Pandemia. Territorio. TICs. Educación.



## ABSTRACT

To the detriment of the emergence of the New coronavirus (COVID-19) in 2020, new teaching-learning environments have emerged and the world has seen an unprecedented demand for the use of Information and Communication Technologies (ICTs) in education. This article aims to reflect on the challenges imposed on education during the pandemic, especially regarding the use of these information and communication technologies, based on the experience of two territories: São Lourenço do Sul, in Rio Grande do Sul and Beruri in the Amazon. This is a qualitative research, which brings together theoretical research and empirical research. The objective is to show how different territories responded to the different challenges that were imposed.

**Keywords:** Pandemic. Territory. TICs. Education.

## INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo novo Coronavírus revelou questões e situações que extrapolam as relacionadas à saúde. Muito além de uma crise sanitária, revelou-se no mundo todo, uma crise social, econômica e política. Entretanto, apesar de se tratar de uma doença global, a experiência de cada sujeito, de populações e países não são generalizáveis ao ponto de afirmarmos que todos vivenciam a pandemia da mesma forma.

O Relatório da ONG OXFAM, publicado em janeiro de 2021, convencionou chamar o vírus de “vírus da desigualdade”. Segundo o relatório, o vírus atingiu um mundo que já era extremamente desigual e nesse caso, levou a um aumento dessas desigualdades em quase todos os países. O vírus expôs, se alimentou e aumentou as desigualdades de renda, gênero e raça já existentes.

No país o governo federal não reconheceu a imensidão do problema, renegou seus efeitos sobre a classe trabalhadora mais exposta à contaminação, estimulou em parte da população posturas individualistas e contra as medidas sanitárias e o uso de medicamentos sem eficácia comprovada (BOSCHETTI e BEHRING, 2021). Além disso, não houve nenhuma intervenção nacional consolidada, com orientações para estados e municípios, o que permitiu que governos estaduais e municipais tomassem suas próprias decisões no tocante à pandemia.

Apesar de alguns esforços pontuais do Estado na busca de atender as mínimas condições de subsistência da população, como o auxílio emergencial e as políticas de



assistência social – consolidados a partir de muita pressão da sociedade e do legislativo sobre o poder executivo, foram as redes de solidariedade do território que vem se destacando na busca de uma ação coordenada frente a pandemia, gerando novas roupagens para a relação Estado e sociedade civil. Tais experiências de organização e resistência frente à crise sanitária revelam-se, sobretudo nos território marcados por vulnerabilidades sociais.

Segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), apesar dados iniciais apresentarem uma dinâmica de transmissão majoritariamente concentrada em populações de classe média ou média-alta, tendo em vista aquelas pessoas que adquiriram a infecção no exterior e eventualmente transmitiram para seus contatos, o avanço da pandemia passou expressar uma invasão da doença nas comunidades periféricas, que vivem em condições de aglomeração em habitações precárias e sem saneamento básico. As dificuldades de acesso a justiça e aos mínimos sociais necessários para enfrentar uma pandemia de tamanha gravidade demonstrou que essa patologia implica nosso lugar no mundo.

A partir da suspensão das atividades presenciais como parte das medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia COVID-19, as instituições escolares permaneceram vários meses em regime de aulas remotas ou híbridas. Durante esse período, o uso das tecnologias digitais na educação se intensificou, garantindo a continuidade do ensino durante a crise sanitária de um lado, e representaram desigualdades de oportunidades de acesso entre os estudantes, docentes e instituições de ensino, de outro.

Nesse sentido, o artigo aqui proposto é resultado da aproximação de diferentes campos de saberes que envolvem os autores no âmbito dos seus doutorados em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul.

Parte de uma revisão bibliográfica e de uma pesquisa documental acerca dos impactos causados pela pandemia do novo Coronavírus no Brasil, evidenciando como, apesar de se tratar de um vírus global, não é possível generalizar a experiência de cada território no que tange ao seu enfrentamento. As experiências dos diferentes territórios quanto aos desafios impostos para a educação, no Norte e no Sul, são resultado de uma pesquisa empírica que envolve entrevistas semi-estruturadas e relatos de experiência, respectivamente. A experiência que compreende o território de São Lourenço do Sul/RS é parte da dissertação de



mestrado da autora<sup>1</sup>, ao passo que a experiência do município de Beruri/AM parte do relato de experiência do autor, enquanto professor da rede pública de ensino.

## 1. A PANDEMIA DE COVID-19 E SUA MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO GEOGRÁFICO

Na tentativa de compreender o fenômeno pandêmico o conceito de evento geográfico (SANTOS, 1966) fornece contribuições. A pandemia do COVID-19 pode ser definida como um evento uma vez que os eventos “são, simultaneamente, a matriz do tempo e do espaço” (SANTOS, 1996, p. 145). O evento geográfico é um feixe de acontecimentos, cuja realização e duração variam entre lugares, regiões ou países a depender das diferentes realidades que encontra.

Por isso, um mesmo evento se dando sobre lugares diferentes e desiguais, produz combinações diversas e sua realização transita entre a minoração de implicações ou sua potencialização. No mundo todo, mas principalmente na periferia do sistema, as situações geográficas têm nas desigualdades socioespaciais seu relevo de maior destaque (CATAIA, 2020, p.234).

Cataia (2020, p.235) entende que “as desigualdades socioespaciais estão no centro da encruzilhada que vivemos no período atual, agravadas pela pandemia”. As desigualdades socioespaciais são uma expressão da diversidade de lugares, que podem ser compreendidas através de dois pares dialéticos: densidade e rarefação - distintas capacidades de isolamento domiciliar de determinados lugares e a capacidade de atendimento oferecido neles pela rede hospitalar - e pela fluidez e viscosidade, ou seja, a capacidade de difusão da pandemia em razão da fluidez de determinados lugares através dos seus sistemas de transportes (nacionais e internacionais).

As desigualdades socioespaciais estão diretamente ligadas a indicadores sociais, econômicos, do mercado de trabalho, da infraestrutura e ao acesso a serviços de saúde. Portanto, ações simples para conter a propagação do vírus como lavar as mãos com água corrente e sabão, higienizar as mãos e objetos com álcool em gel e manter o isolamento domiciliar, implicam o lugar de cada um nas classes sociais e no espaço, especialmente nas grandes cidades e suas imensas periferias (CATAIA, 2020). Muito além da ausência de



enfermidades, a saúde de uma pessoa é determinada pelas condições em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem, as quais são moldadas pelas condições sociais, ambientais e econômicas de determinado lugar. As condições preexistentes de vida dos indivíduos, em cada lugar, explicam em grande parte sua capacidade de prevenção e sobrevivência à COVID-19. Nesse sentido, o achatamento da curva de contaminação (diminuição de contágio) é uma combinação entre a horizontalização do evento (COVID-19) e lugar, ao passo que o aumento do contágio significa a incapacidade de resposta positiva do lugar ao mesmo evento. “Positivo ou negativo, o lugar se reconfigura para responder ao evento. A estatística (curva, achatamento, pico) é um recurso abstrato das situações concretas dos lugares (CATAIA, 2020, p.241)”.

Tendo isso em vista, a pandemia causada pelo novo Coronavírus não se configura num vírus democrático, uma vez que não é indiferente às classes sociais, ao gênero, à raça, à etnia e, sobretudo, ao espaço geográfico.

O espaço geográfico nesse sentido é visto como o lugar onde materializa-se a possibilidade dos eventos. Para ele, a natureza do espaço geográfico se transforma irreversivelmente; uma mudança cultural altera nosso modo de compreender as variáveis de tempo e espaço. O que antes podia ser chamado de “meio geográfico” adquire outras nuances: territorializa os efeitos da flexibilização do modo de produção capitalista e evidencia uma alteração intensa no curso da temporalidade e da espacialidade. Tempo e espaço, portanto, fundiram-se no mundo globalizado.

Na perspectiva de Santos (2008, p.29), “o que existe são temporalidades hegemônicas e temporalidades não-hegemônicas, ou hegemônicas”. As primeiras são vetores dos agentes que dominam a economia, a política e a cultura; os demais agentes, “(...) hegemônicos pelos primeiros, devem contentar-se com tempos mais lentos” (p.29).

Grupos, instituições, indivíduos convivem juntos, mas não praticam os mesmos tempos. O território é na verdade uma superposição de sistemas de engenharia diferentemente datados, e usados, hoje, segundo tempos diversos. As diversas estradas, ruas, logradouros, não são percorridos igualmente por todos. Os ritmos de cada qual empresas ou pessoas — não são os mesmos (p.21).

A velocidade, segundo Santos (2000, p.122) é “imperativo das empresas hegemônicas, mas a grande maioria da população vive de outra forma”. Para ele, nas grandes



cidades, é possível localizarmos áreas opacas e áreas luminosas. Nas áreas opacas, espaços abertos não racionalizados, o tempo tende a ser mais lento, já que adaptado às infraestruturas incompletas ou herdadas do passado. À margem da aceleração própria às áreas marcadas pela modernidade, os espaços opacos trazem a possibilidade de tornarem-se zonas de resistência (SANTOS, 1994).

A cidade é o palco de atores os mais diversos: homens, firmas, instituições, que nela trabalham conjuntamente. Alguns movimentam-se segundo tempos rápidos, outros, segundo tempos lentos, de tal maneira que a materialidade que possa parecer como tendo uma única indicação, na realidade não a tem, porque essa materialidade é atravessada por esses atores, por essa gente, segundo os tempos, que são lentos ou rápidos. Tempo rápido é o tempo das firmas, dos indivíduos e das instituições hegemônicas e tempo lento é o tempo das instituições, das firmas e dos homens hegemonzados (SANTOS, 2001, p. 22).

Como diria Milton Santos (1996) é nos territórios, compreendidos como espaços opacos, que está o potencial de transformação da realidade social a partir dos homens lentos, oprimidos e invisibilizados pela lógica hegemônica.

No contexto atual em que a fluidez e a simultaneidade caminham juntas e a informação é um elemento central, dessa forma o lugar apresenta-se tanto como expressão de resistência como de adaptação à ordem global. A globalização da economia, em vez de ocasionar a homogeneização dos lugares, propiciou ressaltar as suas singularidades. Assim, os lugares são um conjunto de possibilidades e “no lugar, estamos condenados a conhecer o mundo, pelo que ele já é, mas, também, pelo que ainda não é. O futuro, e não o passado torna-se a nossa âncora” (SANTOS, 1997, p.38).

## **2. OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO E O PROTAGONISMO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

De acordo com Boisier (2005), o termo globalização, visto anteriormente, é descritor da atual fase tecnocognitiva do desenvolvimento do capitalismo e como tal, está inserido na lógica do sistema capitalista. A característica do estágio tecnocognitivo é a simultaneidade de dois fenômenos: um ciclo de vida cada vez mais abreviado para cada geração de produtos e segundo, um custo em pesquisa, desenvolvimento e inovação cada vez maior para ir do produto da geração "n" para da geração "n+1".



Há um amplo debate sobre o avanço da globalização sobre os territórios. De um lado há autores que afirmam que a economia dominada por grandes corporações e suas decisões relacionadas às suas atividades, determinam em grande parte que tipo de atividade econômica será concentrada em que lugar – Globalizadores. Do outro, autores afirmam que, os lugares e as localidades estão sendo mais importantes em sua contribuição para a inovação e a alta tecnologia - Localistas.

O pressuposto defendido aqui é que, as “Tecnologias da Informação e Comunicação” (TICs) – representadas por computadores, smartphones e tablets, entre outros aparatos – têm modificado as diferentes relações sociais, de maneira geral, e o processo de construção do conhecimento, de modo particular.

Ladeira (2022) visando superar as linhas de pensamento que concebem as TICs como meras ferramentas didático-pedagógicas, propõe a compressão das modernas tecnologias como dispositivos que subjetivam o ensinar e o apreender na contemporaneidade. Dessa forma, o autor não negligencia o potencial pedagógico presente nos modernos dispositivos digitais.

Com a pandemia COVID-19 e a necessidade de isolamento social, as tecnologias digitais assumiram papel-chave na educação brasileira, apoiando a continuidade das atividades de ensino em todo o país. O Ministério da Educação (MEC), publicou a portaria nº 343, de 17 de março de 2020, que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus (BRASIL, 2020).

Segundo a pesquisa TIC Educação 2021, cujos resultados foram lançados em julho do ano corrente, no segundo ano da pandemia (2021), a maioria dos professores afirmou que a escola onde atua ofereceu aulas e atividades aos alunos na modalidade híbrida (91%), combinando estratégias educacionais tanto remotas quanto presenciais. Dois quintos (39%) mencionaram que a escola onde lecionam tiveram aulas totalmente remotas, porcentagem superior à oferta de aulas integralmente presenciais (12%) no período pesquisado.



Assim como em 2020, quando a pesquisa foi realizada com gestores escolares, na atual edição, uma proporção alta de professores (94%) também apontou dificuldades dos pais ou responsáveis em orientar e apoiar os alunos nas tarefas escolares como o principal desafio para a continuidade da realização de atividades pedagógicas durante a pandemia. A falta de dispositivos e acesso à Internet nos domicílios dos alunos foi mencionada por 86% dos docentes. O aumento da carga de trabalho dos professores (85%), a perda ou dificuldade de contato dos alunos com a escola ou com os professores (83%) e as dificuldades no atendimento a alunos com deficiência (76%) foram também citados por grande parte dos docentes.

Cabe, portanto, olhar com atenção para o protagonismo assumido pelas TICs no período. Sem dúvida, o processo ensino-aprendizagem foi possível, em parte, pela disposição das famílias de internet e aparelhos como celulares e notebooks para acessar o ensino remoto e dar continuidade ao calendário letivo. Também se reconhece que os recursos educacionais digitais desempenharam um papel importante nas metodologias educacionais adotadas. Contudo, esse processo não ocorreu sem limites e dificuldades. Tendo em vista que o uso das TICs durante a pandemia não resolveu todos os problemas educacionais, o que se pretende a seguir é refletir como diferentes territórios vivenciaram o contexto pandêmico, apontando os limites e desafios, e produziram (ou não) estratégias de enfrentamento a partir de suas realidades locais.

### **3. OS TERRITÓRIOS EM RESPOSTA AOS DESAFIOS IMPOSTOS À EDUCAÇÃO NA PANDEMIA**

#### **3.1. A experiência ao Sul: São Lourenço do Sul**

O território do qual discorre a experiência aqui apresentada, trata-se da localidade de Taquaral, no município de São Lourenço do Sul/RS. Taquaral compreende o segundo distrito rural do município, localizado no Sul do estado do Rio Grande do Sul - distante 198 km da capital Porto Alegre. É subdividido em oito localidades: Cerrito, Taquaral, Harmonia II, Santa Augusta, Santa Inês, Santo Antônio, Campos Quevedos e Benedito<sup>2</sup>.



O município possui cerca de 43.111 habitantes, sendo que 24.234 se encontram o espaço urbano e 18.874 no espaço rural, equivalente a 56% e 44% da população respectivamente (IBGE, 2010). O espaço rural é marcado pelo povoamento de imigrantes alemães e pomeranos, caracterizados pelo bilinguismo - utilização de idioma estrangeiro como língua doméstica – e hábitos que se aproximam de suas raízes europeias e também pelo modo de vida rural assentado em pequenas propriedades policultoras (RIBEIRO, 1995).

**Figura 1. Localização do município de São Lourenço do Sul/RS**



**Fonte:** Wikipédia, a enciclopédia livre (2022).

Conforme dados do IBGE, em 2020, o salário médio mensal era de 2.2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 14.3%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 247 de 497 e 354 de 497, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1177 de 5570 e 2375 de 5570, respectivamente.

Os dados da educação revelam 4.437 matrículas no ensino fundamental, e 1.045 matrículas no ensino médio, no ano de 2021. O município conta com 20 escolas de ensino



fundamental e 04 de ensino médio. A taxa de escolarização de crianças de 06 à 14 anos de idade é de 97,4%.

Em entrevistas com os moradores da localidade, cujo objetivo era compreender os impactos e as mudanças ocasionadas pelo COVID-19, a adaptação ao ensino remoto foi apontada como uma das maiores mudanças pelos entrevistados que estão (ou estiveram) em idade escolar durante a pandemia, e também pelos pais, que tiveram que readaptar suas rotinas para atender as necessidades dos filhos. Uma das pessoas entrevistadas é diretora de um das escolas municipais na zona rural, segundo ela *“o ensino remoto foi muito desgastante, muito estressante, não só para os professores, mas principalmente para as famílias e para os alunos, porque é uma realidade que não era conhecida por ninguém né, fazer só as atividades à distância.”*

Nesse sentido, foram apontadas dificuldades em relação à aprendizagem; o acesso à internet de qualidade; o acesso à plataforma oferecida pelo estado que em muitos casos não era compatível com o modelo de smartphone e a sobrecarga das mulheres, responsabilizadas pela necessidade de auxiliar os filhos nas tarefas educacionais.

A respeito desta última, segundo a pesquisa *“Sem Parar: O trabalho e a vida das mulheres na pandemia”*, realizada pelas organizações Gênero e Número e Sempre Viva<sup>3</sup>, metade das mulheres brasileiras passou a cuidar de alguém durante a pandemia (filhos, idosos, pessoas com deficiência ou outras crianças). Dessas, 42% não têm apoio externo, como profissionais, instituições ou vizinhos. Entre as mães, metade (49%) afirmou que aumentou a necessidade de auxiliar os filhos de até 12 anos nas atividades educacionais on-line. Responderam ao questionário online do estudo, disponibilizado entre abril e maio de 2020, 2.641 mulheres de todas as regiões do Brasil, em área urbana e rural.

Além disso, no meio educacional, uma atividade majoritariamente exercida por mulheres, não foi diferente. Professoras, diretoras, coordenadoras pedagógicas tiveram que adaptar suas rotinas ao trabalho remoto e conciliar a atividade profissional com os afazeres domésticos e o cuidado dos filhos.

---

3



Importante lembrar que no contexto rural, o computador (e seus similares) e a internet chegaram a partir de demanda da escola dos filhos, ganharam a família e tiveram superadas as dificuldades técnicas e a barreira dos custos de implantação e manutenção, atualmente sendo acessadas por todos os membros de ambas as famílias (DEPONTI; FELIPPI; DORNELLES, 2017).

Nesse sentido, o uso das TICs durante a pandemia também representou uma facilidade para as famílias, uma vez que o acesso a serviços cuja estrutura física só está disponível na zona urbana do município passou a ser acessada pela internet. A fala de uma das moradoras da localidade expressa o fato: *“E outra coisa que mudou assim é que a gente usa mais as redes sociais assim, pra resolver coisas... Assim, coisa de pagamento de banco, a gente não tinha o aplicativo do banco, agora a gente tem”*.

A Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios brasileiros (TIC Domicílio) 2020<sup>4</sup> revelou que o uso das tecnologias digitais foi intensificado durante a pandemia, passando de 71% dos domicílios com acesso à internet em 2019, para 83% em 2020, o que corresponde a 61, 8 milhões de domicílios com acesso à internet.

Certamente o uso das tecnologias digitais trouxe benefícios como a continuidade do trabalho através do home Office, a continuidade das atividades educacionais com o ensino remoto, a prestação de serviços públicos através de aplicativos, contudo, também acentuou as desigualdades sociais aumento o hiato entre os que possuem acesso à tecnologia e aqueles que não possuem.

### **3.2 A experiência mais ao Norte: Beruri**

Beruri é um município localizado no interior do Estado do Amazonas, Região Norte do país, pertencente à Região Geográfica Imediata de Coari e à Região Geográfica Intermediária de Manaus. Sua população é de 20.503 habitantes, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2022).



**Figura 2- Localização do município de Beruri-AM**



**Fonte:** Wikipédia, a enciclopédia livre (2022).

De acordo com os dados do IBGE (2010), sobre trabalho e renda, o salário médio mensal era de 1.7 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 6.0%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 31 de 62 e 28 de 62, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 3792 de 5570 e 4897 de 5570, respectivamente.

Em relação à educação, segundo dados do ano de 2021, a município 5.506 matrículas no ensino fundamental e 1.191 matrículas no ensino médio. Beruri possui 63 escolas de ensino fundamental e 03 escolas de ensino médio. A taxa de escolarização de crianças de 06 à 14 anos de idade, é de 90,4%.

O município possui comunidades tradicionais ribeirinhas, para quem o rio Purus exerce um papel importante na fonte de renda, através da pesca e agricultura. É pelos rios que os comunitários ribeirinhos chegam à cidade, para venderem seus produtos agrícolas, pescados e coletados da natureza, bem como realizar suas compras no comércio local. Também é pelos rios que as crianças em idade escolar, acessam a escola. No período da vazante os alunos vão andando por caminhos que conduzem à escola ou através dos barcos, canoas ou lanchas rápidas. Já no período da cheia do rio Purus, para chegar a escola é exclusivamente por meio de barcos maiores.

Durante a pandemia de COVID-19, a Secretaria de Estado de Educação e Desporto deu início às atividades do “Projeto de Apoio a Aprendizagem Conquistar 2022”. O



programa tem foco na complementação da aprendizagem e na ampliação da carga horária de estudo dos estudantes por meio de aulas de apoio e de revisão de conteúdos para os alunos da 1ª, 2ª e 3ª série do Ensino Médio e para os estudantes da 11ª Etapa da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O programa foi desenvolvido originalmente em 2018 pelo Centro de Mídias do Amazonas (Cemeam). O “Conquistar” conta com programação televisiva, ambientes virtuais de aprendizagem (Plataforma Educação, Acerta Mais ENEM, EXP for School, ENEM Brasil), apostilas, simulados, aulas ao vivo com professores convidados, interatividade em redes sociais e durante as transmissões, lives de orientação sobre as áreas de atuação profissional, entre outros.

Para Nonaka (2018),

O ensino híbrido, ou *blended learning*, é uma das maiores tendências da Educação do século 21, que combina o ensino presencial com o ensino online, integrando a Educação com a tecnologia, que já está presente na vida dos estudantes. Ele envolve a utilização das tecnologias com foco na personalização das ações de ensino e de aprendizagem, apresentando aos educadores formas de integrar tecnologias digitais ao currículo escolar.

O avanço das tecnologias digitais vai ao encontro do que o geógrafo Milton Santos denomina de meio técnico-científico-informacional, onde a ciência, tecnologia e a informação é a materialização técnica das construções humanas. A circulação acelerada de ideias, pessoas, mensagens, mercadorias num ritmo acelerado acaba por criar uma interconexão entre os lugares de maneira síncrona, muito embora a instalação desses aparatos se dê de forma diacrônica – criando o que alguns autores chamam de exclusão digital.

Segundo a Pesquisa TIC Educação 2020, a região Norte, apesar do significativo esforço para dar continuidade e suporte para as atividades escolares ainda é a região onde as escolas possuem o menor índice de acesso à internet, correspondendo 51% do total. Ao passo que aplicativos, plataformas e rede sociais ocuparam um papel de destaque nos processos de ensino e de aprendizagem. Gestores de 51% das escolas brasileiras afirmaram que utilizavam ambientes virtuais de aprendizagem, proporção que foi de 72% nas estaduais e de 76% nas particulares. Mais da metade das escolas estava presentes em rede sociais: 64% dos gestores afirmaram que a escola possuía um perfil, uma conta ou uma página nesses espaços digitais.



## CONCLUSÃO

Na educação a crise sanitária modificou a rotina de toda rede de ensino presencial e levou ao afastamento de alunos que cursavam, desde a educação básica ao ensino superior, das salas de aula. Com o objetivo de minimizar as preocupações de acesso escolar, as instituições de ensino adaptaram a nova metodologia de ensino disponível no momento, utilizando recursos digitais, levando docentes a utilizarem as Tecnologias de Informação e Comunicação.

São muitos os desafios que permeiam o uso das TICs no sistema educacional brasileiro além do acesso, como por exemplo, o grande volume de dados coletados por aplicativos, plataformas e redes sociais, considerados um ponto de atenção para especialistas, especialmente quanto ao que garante a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em vigor desde agosto de 2020.

Além disso, é necessário ampliar a discussão sobre o uso seguro, responsável e consciente da internet e questões que envolvem, por exemplo, o cyberbullying, o discurso de ódio e a disseminação de Fake news; o compartilhamento responsável de conteúdos e opiniões; a proteção à privacidade e aos dados pessoais no uso de dispositivos digitais; e problemas de saúde física e mental causados pela internet.

Coube neste trabalho, expor como diferentes territórios, localizados em diferentes regiões brasileiras, cujas realidades são distintas, enfrentaram os desafios impostos. Entendemos que o acesso à educação de qualidade é a chave para a construção do desenvolvimento social e necessariamente passa pela discussão crítica do papel assumido pelas TICs.

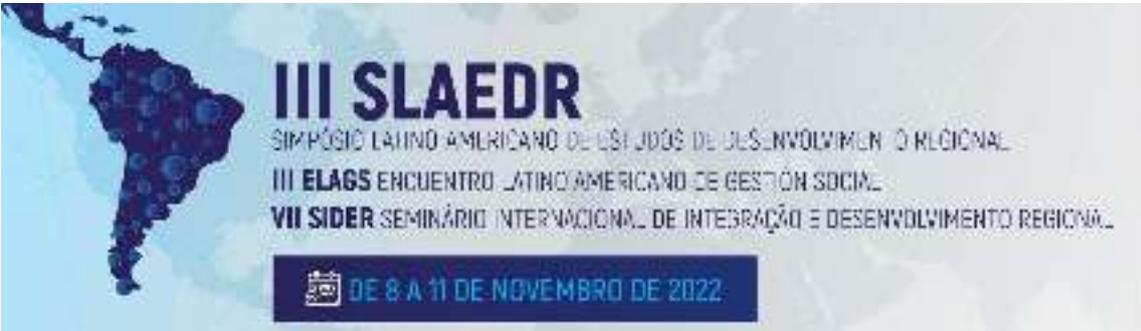
### Notas:

1. As representações sociais dos moradores de T acerca da pandemia de COVID-19 na localidade de São Lourenço do Sul/RS.
2. Conforme decreto n.º 2916 da prefeitura municipal de São Lourenço do Sul.
3. Disponível em: <https://mulheresnapandemia.sof.org.br/>
4. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/publicacoes/>



## REFERÊNCIAS

- BOISIER, Sérgio. Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n. 86, p. 47-62, agosto de 2005.
- CATAIA, Márcio. Civilização na encruzilhada: globalização perversa, desigualdades socioespaciais e pandemia. Revista Tamoios, ano 16, n. 1, Especial COVID-19, p. 232-245, mai., 2020.
- FELIPPI, A. ; DEPONTI, C. M. ; DORNELES, M. . TICs na agricultura familiar: os usos e as apropriações no sul do Brasil. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 13, p. 3-31, 2017.
- LADEIRA, Francisco Fernandes. Reflexões sobre a incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na educação básica para além de visões instrumentais. REVASF, Petrolina-Pernambuco -Brasil, vol. 12, n.27, Abril, 2022.
- NONAKA, Lina. Ensino Híbrido e a Sala de Aula Invertida: o aluno como protagonista em:do próprio aprendizado (2018). Disponível <https://educacao.estadao.com.br/blogs/colégio-prudente/ensino-hibrido-e-a-sala-de-aula-invertida-o-aluno-como-protagonista-do-proprio-aprendizado>. Acessado em 25/09/2022.
- SANTOS, Milton. Da totalidade ao Lugar. São Paulo: Editora Edusp, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2008b.
- \_\_\_\_\_. O Espaço do Cidadão. 7 ed. São Paulo: Editora Edusp, 2007.
- \_\_\_\_\_. Por uma outra globalização:do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. Guerra dos lugares. Folha de S.Paulo, Caderno Mais, 8 ago. 1999.
- \_\_\_\_\_. A natureza do espaço:técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996a.
- \_\_\_\_\_. O Lugar: Encontrando o Futuro. Rua Revista de Arquitetura e Urbanismo, BAHIA, v.4, n.1, p. 34-39, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Território globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.
- \_\_\_\_\_. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.
- \_\_\_\_\_. Por uma Geografia Nova. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.



Sessão Temática 1: Gestão e Controle Social dos Territórios

## **GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO PLANO DIRETOR DE IJUÍ/RS**

**SOCIAL MANAGEMENT OF LAND VALUATION IN THE MASTER PLANS OF IJUÍ/RS**

**GESTIÓN SOCIAL DE LA VALORACIÓN DE LA TIERRA EN LOS PLANES MAESTROS DE IJUÍ/RS**

**Aline Benso<sup>1</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGDR da Unijuí; Bolsista Prosc/Capes, [aline.benso@gmail.com](mailto:aline.benso@gmail.com)

<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) [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)

### **RESUMO**

A gestão social da valorização da terra tematiza processos de planejamento dos municípios brasileiros, e possibilita conhecer instrumentos para a promoção da justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções públicas na malha urbana; promover a participação e a cidadania; estabelecer meios para o efetivo cumprimento da função social da propriedade. É o plano diretor que estabelece tais parâmetros. Por isso, este trabalho aborda o plano diretor de Ijuí/RS, objetivando conhecer como os instrumentos de gestão social da valorização da terra estão presentes no planejamento urbano deste município.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Plano Diretor. Planejamento Urbano.

### **RESUMEN**

La gestión social de la valorización de la tierra tematiza los procesos de planificación de los municipios brasileños y posibilita conocer instrumentos para la promoción de la justa distribución entre cargas y beneficios provenientes de las intervenciones públicas en el tejido urbano; participación y ciudadanía; el establecimiento de medios para el cumplimiento efectivo de la función social de la propiedad. Es el plan maestro el que establece estos parámetros. Por lo tanto, este trabajo aborda el plan maestro de Ijuí/RS, con el objetivo de conocer cómo los instrumentos de gestión social de valorización de la tierra están presentes en la planificación urbana de este municipio.

**Palabras clave:** Gestión Social. Plan Maestro. Urbanismo.

### **ABSTRACT**

The social management of land valorization thematizes planning processes of Brazilian municipalities, and makes it possible to know instruments for the promotion of fair distribution



between burdens and benefits arising from public interventions in the urban fabric; participation and citizenship; the establishment of means for the effective fulfillment of the social function of property. It is the master plan that establishes these parameters. Therefore, this work addresses the master plan of Ijuí/RS, aiming to know how the instruments of social management of land valorization are present in the urban planning of this municipality.

**Keywords:** Social Management. Master plan. Urban planning.

## INTRODUÇÃO

O tema **gestão social da valorização da terra** ganhou destaque nos meios técnico e acadêmico a partir da promulgação da Lei 10.256 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 181 e 182 da Constituição Federal de 1988, referente à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) a ser implementada pelos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é um conjunto de princípios que visam coibir a retenção especulativa de terrenos inseridos na malha urbana, sujeitando os proprietários destas áreas ao pagamento de tributos, como a Contribuição de Melhoria, ou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo.

Estes, entre outros instrumentos, visam garantir que seja cumprida a função social da propriedade; reduzir as desigualdades socioespaciais na escala da rede de cidades; e, principalmente, contribuir para a justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções urbanas, além de ampliar a participação da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões sobre a política urbana nas escalas local, regional e nacional.

A má distribuição entre ônus e benefícios dos investimentos na malha urbana é, para Harvey (2005), relacionado à evolução capitalista que forja o subdesenvolvimento e a periferia. Complementarmente, Rolnik (1995) afirma que a mercantilização do espaço, relaciona-se com a divisão social do trabalho, colocando em questão a segregação socioespacial, que no Brasil ganha contornos muito específicos devido a abissal desigualdade social, demarcando a cidade com muros invisíveis que dividem a população por classe, raça, faixa etária, além de separação das funções entre morar e trabalhar.

Como consequência dessas fronteiras imaginárias que segregam os cidadãos por suas condições socioeconômicas, Rolnik (1995) afirma que as administrações locais adotam uma política discriminatória, de modo que, por exemplo, há locais em que o lixo é recolhido várias vezes por semana em detrimento de locais em que o lixo é despejado; além disso, muitos bairros carecem de investimentos básicos, como iluminação adequada, água, esgoto etc. Como a



maioria da população brasileira é de baixa renda, o seu poder aquisitivo lhes permite morar nos lugares onde o valor da terra urbana condiz com sua situação socioeconômica.

É no plano diretor dos municípios que constam os procedimentos a serem adotados pelas administrações públicas locais no que se refere à implementação dos instrumentos tributários e urbanísticos para a gestão social da valorização da terra. Além disso, os municípios podem contar com estruturas institucionais específicas para o atendimento dessas demandas, a depender do porte da cidade.

Este artigo buscou examinar o plano diretor do município de Ijuí, no Rio Grande do Sul, identificando instrumentos tributários e urbanísticos que atuam em prol da gestão social da valorização da terra, principalmente sob o ponto de vista do estabelecimento de uma gestão democrática e participativa.

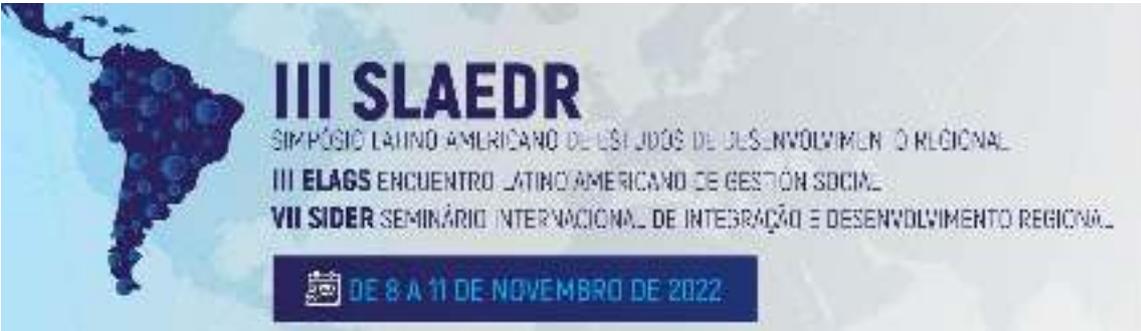
Nos capítulos que seguem serão discutidas as temáticas da gestão social; estudos recentes sobre a implementação do Estatuto da Cidade em municípios brasileiros, e por fim, será apresentada a análise acerca dos principais pontos evidenciados pelos Planos Diretores municipais vigentes nos municípios de estudo.

## METODOLOGIA

Para compreender a delimitação do *locus* deste estudo, é importante abordar, brevemente, o recente modelo de divisão regional para o país desenvolvido pelo IBGE (2017), que resultou na delimitação do território brasileiro em regiões imediatas e regiões intermediárias. Tal delimitação substitui o antigo modelo de divisão regional, que vigorou entre 1987-2017, e resultou de modificações econômicas, demográficas, políticas e ambientais que ocorreram no Brasil nas últimas décadas, demandando novos métodos de análise dos fluxos em diferentes escalas.

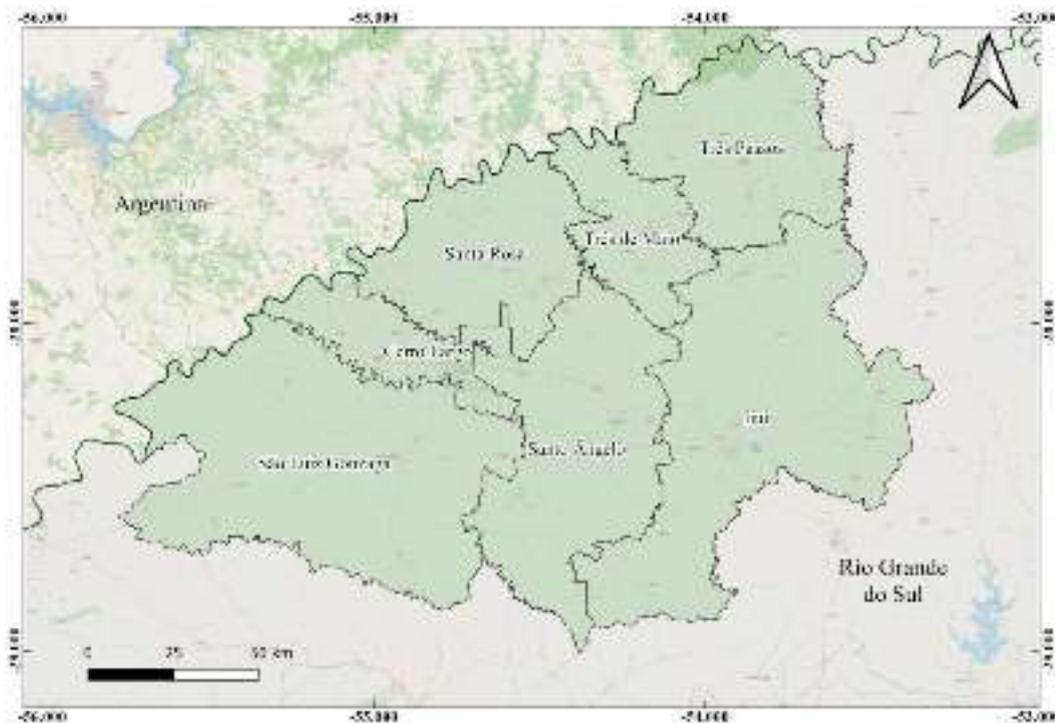
As regiões Imediatas foram assim estruturadas em função da satisfação de necessidades da população, como serviços de saúde e de educação; busca de trabalho; prestação de serviços públicos; etc. Já as Regiões Intermediárias são aquelas que promovem uma ligação entre as Regiões Geográficas Imediatas e as Unidades da Federação (IBGE, 2017).

De acordo com esta divisão, portanto, o Brasil possui 34 regiões intermediárias, dentre as quais oito estão situadas no estado do Rio Grande do Sul, e uma delas é a Região Geográfica Intermediária de Ijuí, composta por 77 municípios (Tabela 1), distribuídos em sete regiões geográficas imediatas (Figura 3). Os 497 municípios gaúchos foram distribuídos em nove Regiões Intermediárias, quais sejam: Porto Alegre, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiana, Ijuí, Passo Fundo, Caxias do Sul, e Santa Cruz do Sul-Lajeado. A Região Intermediária de Ijuí é



composta pelas regiões imediatas de Santa Rosa, Santo Ângelo, Três Passos, São Luiz Gonzaga, Três de Maio e Cerro Largo (IBGE, 2017).

**Figura 1 – Mapa da Região Intermediária de Ijuí e suas Regiões Imediatas**



Fonte: Dados obtidos no IBGE, 2017 e no Open Street Maps, 2021

**Tabela 1 – Municípios das Regiões Imediatas da Região Intermediária de Ijuí**

Região Geográfica Imediata	Municípios	População Estimativa 2018	Área (km <sup>2</sup> )
Ijuí	Ajuricaba -Augusto Pestana –Bozano – Catuípe –Chiapetta –Condor –Coronel Barros –Coronel Bicaco –Ijuí –Inhacorá – Jóia –Nova Ramada –Panambi –Pejuçara – Santo Augusto –São Valério do Sul	205 138	6 747,410
Santa Rosa	Alecrim –Campina das Missões –Cândido Godói –Novo Machado –Porto Lucena– Porto Mauá –Porto Vera Cruz – Santa Rosa –Santo Cristo –Senador Salgado Filho –Tucunduva– Tuparendi	133 577	3 022 ,839
Santo Ângelo	Entre-Ijuís –Eugênio de Castro –Girua– Guarani das Missões –Santo Ângelo –São	125 215	4 418, 057

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



	Miguel das Missões –Sete Vitória das Mis:		
Três Passos	Barra do Guarita –Bom Pro Campo Novo –Crissiumal Esperança do Sul –Humai Redentora –São Martinho Tenente Portela –Tiradente Passos –Vista Ga	108 264	3 167,303
Três de Maio	Alegria – Boa Vista do B Maurício Cardoso – Hc Independência Nova Cande do Inhacorá – Três c	78 144	1 722,958
São Luiz Gonzaga	Bossoroca – Caibaté – I Novembro – Garruchos – P – Santo Antônio das Missi Gonzaga – São N	70 660	6 972,482
Cerro Largo	Cerro Largo – Mato Quei Xavier – Roque Gonzales Missões – São Paulo das I Pedro do Butiá – Ul	46 529	1 474,575
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>758 497</b>	<b><u>27 525,624</u></b>

Fonte: Dados Obtidos no IBGE, 2017.

Conforme consta na estimativa do IBGE (2018), a Região Intermediária de Ijuí possui 758.497 habitantes, distribuídos numa área total de 25.525,624 km<sup>2</sup>. O principal critério para estabelecer este município para a presente análise é a importância que Ijuí/RS representa para o conjunto dos 77 municípios que compõem esta Região Intermediária no âmbito dos parâmetros estabelecidos pelo IBGE.

Ademais, este estudo é bibliográfico e documental. Em relação ao bibliográfico, foram pesquisados artigos recentes sobre gestão social e sobre o estatuto da cidade. À luz dos principais conceitos encontrados nos artigos científicos, foram analisados os pontos sensíveis do plano diretor de Ijuí no estado do Rio Grande do Sul.

Duas foram as dimensões estabelecidas para esta análise: a dimensão da participação, averiguando a existência de espaços de discussão e de debate sobre a política urbana municipal; a dimensão da recuperação das mais-valias fundiárias, auferindo quais instrumentos tributários foram estabelecidos com esta finalidade.

Por tratar-se de um estudo ainda em fase exploratória, é importante ressaltar que não foram identificados plenamente quais instrumentos foram de fato concretizados. Apenas trata-se de um levantamento documental inicial. Além dessas análises do plano diretor, foi consultado o site da prefeitura municipal para buscar informações adicionais, como atas de reuniões, diagnósticos, planejamentos, leis complementares, etc. Além disso, foi realizada uma entrevista



com o presidente do conselho municipal do plano diretor, a fim de analisar alguns pontos importantes acerca da participação da sociedade civil

## **ESTUDOS SOBRE GESTÃO SOCIAL E GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA**

Nesta seção serão abordados dois temas convergentes. Primeiro, a gestão social sob a perspectiva de Cançado, Pereira e Tenório (2015); Tenório (2012); um campo do conhecimento que possibilita a análise de experiências relacionadas à busca por aproximar a população da política.

Segundo, a gestão social da valorização da terra (SANTORO *et al*, 2004; NASCIMENTO NETO E MOREIRA, 2013; RABELO DE MELLO, 2010), que tematiza a implementação de instrumentos tributários e urbanísticos para a recuperação das mais-valias fundiárias; novas formas de ocupação do solo urbano; gestão com a participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre o destino da cidade.

### **Gestão Social**

A gestão social é caracterizada por Cançado, Pereira e Tenório (2015) como um campo do conhecimento que vem sendo construído com base em categorias teóricas que suportam o conceito e possibilitam a análise de situações concretas do cotidiano, especialmente experiências relacionadas à busca por aproximar a população da política.

As categorias teóricas presentes no conceito de gestão social oferecem meios para que pesquisadores sociais avaliem experiências de participação cidadã em perspectiva crítica e contra-hegemônica. Tenório (2007) apresenta a visão *habermasiana* de gestão social, e afirma serem decisões políticas que se legitimam a partir de processos de discussão inclusivos, plurais, igualitários, autônomos e orientados pelo bem comum.

Essas categorias analíticas foram exploradas em experiências de gestão social, sobretudo a partir de proposições teórico-metodológicas de Vilella (2012) e Tenório (2012), que desenvolveram categorias e critérios a fim de auferir em que medida as políticas públicas participativas atuam em favor do interesse coletivo, promovem a emancipação dos sujeitos, fortalecem a esfera pública, dentre outros fatores que são, também, condicionantes de bem-estar social, sustentabilidade, solidariedade, etc. (Cançado, Pereira e Tenório, 2015).

A esfera pública (Cançado, Pereira e Tenório, 2015) é *locus* de ação coletiva e a participação política dos cidadãos figura como direito e como dever de cada indivíduo, que ao integrar processos decisórios democráticos, renuncia a interesses pessoais em detrimento do interesse público.



## Gestão Social da Valorização da Terra

Entende-se que a gestão da valorização da terra é relevante para as administrações públicas locais, sobretudo num contexto de perdas arrecadatórias, e por consequência na diminuição de repasses públicos para que os municípios possam efetivar o que preconiza o Capítulo II, artigo 182 da Constituição Federal Brasileira (CFB), “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, p. 112).

Passados mais de 30 anos da Constituição Cidadã, como é conhecida por estabelecer parâmetros para um estado de bem-estar social, com direitos sociais reconhecidos e garantidos em lei, ainda somos submetidos a narrativas sobre a diminuição do Estado, ou como afirma Dowbor (2016, p. 23) “(...) martelamento de propostas de se privatizar ou enxugar o Estado, quando o que devemos enfrentar é o problema de como o Estado se organiza, quem o controla, e, sobretudo, a quem serve”.

É nesse contexto de organização do Estado e de quem o controla e a quem ele serve que se insere a temática deste estudo, uma vez que assim como constatou Maricato (2000) evidencia-se uma distribuição desigual dos benefícios decorrentes das intervenções urbanas, havendo um descompasso entre a matriz teórica de planejamento urbano e a prática de gestão urbana. Ou seja, algumas áreas urbanas recebem maiores investimentos dos municípios, e por consequência são mais valorizadas, atraem mais investimentos em infraestrutura, e outras áreas consideradas periféricas carecem de ruas pavimentadas, adequada iluminação, e são pouco valorizadas.

Pereira (2012); Neto e Moreira (2013) e Cavalcante e Leôncio (2019) estudaram os mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, ou seja, os instrumentos para captura de parte da valorização decorrente de um investimento público para que não sejam apropriados unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários. Mello (2010), Oliveira, Lopes e Sousa (2018) e Cavalcante e Leôncio (2019) abordaram o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo como instrumento coibidor do descumprimento da função social da propriedade, e da retenção especulativa de terrenos que estejam inseridos na malha urbana. Cardoso *et al* (2014) estudaram a regularização fundiária e o caso das terras da União em Belém (PA), contribuindo para a compreensão da complexidade da burocracia brasileira e dos entraves na efetivação do direito público urbano, uma vez que muitos cidadãos carecem de documentos básicos para a regularização de seus imóveis.

Estes instrumentos de gestão da valorização da terra, para Antonello (2007) inserem-se no contexto de formulação de planos com a perspectiva de uma efetiva participação popular, e para Ultramari e Rezende (2007) os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, ora são valorizados ora são esquecidos na prática urbana regional.

A especulação imobiliária, a falta de execução dos dispositivos de participação popular estabelecidos nos planos diretores municipais, a não aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, dentre outros aspectos, são entraves para a construção de uma cidade mais justa e que possibilite infraestrutura adequada para todos os seus habitantes, e não apenas



para uma parcela ínfima da sociedade que tem se beneficiado dos investimentos do Estado para aumentar os seus lucros sobre a valorização imobiliária.

Como disse recentemente Ermínia Maricato em entrevista ao jornalista Nassif no Canal GGN, na periferia não tem Estado nem Mercado.

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade visam dar harmonia e equilíbrio às cidades brasileiras, trata-se de uma visão socialdemocrata, que visa incluir socialmente e economicamente as pessoas que vivem à margem da sociedade, que também são dignas de uma infraestrutura urbana adequada.

## **O PLANO DIRETOR DE IJUÍ/RS**

Este capítulo é destinado a analisar o Plano Diretor de Ijuí sob as duas dimensões estabelecidas na metodologia do estudo: primeiro, a dimensão da participação, averiguando a existência de espaços de discussão e de debate sobre a política urbana municipal; segundo, a recuperação das mais-valias fundiárias, auferindo quais instrumentos tributários foram estabelecidos como esta finalidade.

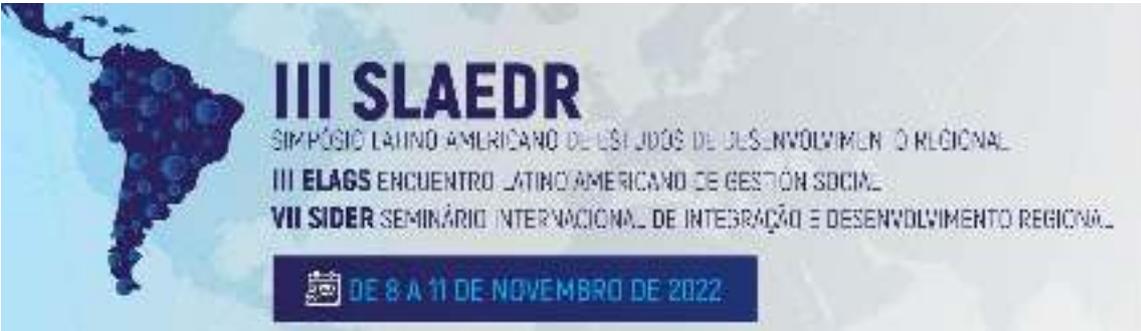
### **O Plano Diretor Municipal de Ijuí e a Participação Cidadã**

A última revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí (PLADIP) foi instituído pela Lei Complementar Nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020, e tem como fundamentos “a cidadania; a gestão democrática e participativa; a função socioambiental da propriedade e do espaço público; a sustentabilidade” (Lei Nº 6.929/2020).

Quanto aos objetivos e diretrizes, destacam-se alguns aspectos, como a democratização do acesso à terra, à moradia, a serviços públicos de qualidade e ao saneamento; proteção socioambiental; a promoção do uso socialmente justo do território municipal; sistema municipal de planejamento e gestão participativa, e garantia de canais de participação democrática nos processos de tomada de decisão.

O PLADIP estabelece um Sistema de Desenvolvimento Socioambiental e Gestão Participativa (SIDIP), que se sustenta em estruturas de conselhos municipais que atuam em diversas frentes, destacando-se: O Conselho do Plano Diretor Participativo (Conpladip); Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e de Habitação Popular (Fundahp) e o Conselho Municipal de Habitação (Comhab).

A pesquisa de campo evidenciou que as estruturas do Conpladip e do Comhab estão ativas, e que seus membros se reúnem para fazer deliberações acerca de aspectos presentes no plano diretor: alterações do plano diretor quanto às mudanças no zoneamento urbano; o estabelecimento de critérios para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) em todo o município, incluindo infraestrutura e equipamentos públicos em áreas prioritárias, projetos habitacionais resultantes de convênios, etc; entre outras demandas de interesse público que merecem ser mais aprofundadas em estudos futuros.



Já o Fundahp, embora presente no PLADIP, não foi regulamentado e, portanto, a dimensão que contempla a Habitação de Interesse Social é associada à repasses federais e outras receitas do município. Isso porque a existência de fundos municipais está atrelada, segundo o que diz o plano, em seu Artigo 32, dentre outras fontes, a receitas provenientes da concessão de direito real de uso de áreas públicas (exceto Zonas de Interesse Social); de outorga onerosa do direito de construir e da concessão do direito de superfície.

O Estatuto da Cidade (2002) regulamenta estes instrumentos, e os qualifica da seguinte maneira: a outorga onerosa do direito de construir é a prerrogativa do proprietário de imóveis urbanos de edificar acima do limite permitido em face de compensação financeira. Já concessão do direito de superfície é uma ação relativa ao cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, um proprietário de imóvel urbano que tem espaço subutilizado pode cedê-lo a um terceiro, mediante pagamento ou gratuitamente, para que seja explorado e utilizado de forma adequada.

Por fim, a concessão de direito real de uso acontece quando o uso remunerado ou gratuito de um terreno público é transferido a um particular, para que seja utilizado com fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer exploração de interesse social.

Estes instrumentos urbanísticos e tributários que tem origem no Estatuto da Cidade (2002), carecem de uma regulamentação mais apropriada a ser efetivada pelo município de Ijuí, e serão mais exploradas na próxima seção deste artigo, que irá abordar a recuperação das mais-valias fundiárias no PLADIP.

### **Recuperação das Mais-Valias Fundiárias**

O artigo 11 do PLADIP diz que “A Política Municipal de Promoção do Desenvolvimento Socioambiental será articulada ao desenvolvimento social, econômico e à proteção do meio ambiente, visando à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população” (Lei Nº 6.929/2020).

A redução das desigualdades sociais no espaço urbano e a melhoria da qualidade de vida da população podem ser alcançadas mediante a existência de mecanismos de recuperação das mais valias fundiárias, bem como de instrumentos urbanísticos para a harmonização do espaço urbano, e para a justa distribuição entre ônus e benefícios decorrentes das intervenções urbanas.

Conforme descrito no Artigo 33 da lei 6.929/2020, o município de Ijuí viabilizar a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento integrado e sustentável.

### **Quadro I – Instrumentos tributários e urbanísticos previstos no PLADIP**

<b>Instrumento</b>	<b>Descrição conforme PLADIP</b>
Sistema Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e Gestão Participativa – SIDIP	Estabelece a estrutura do processo democrático-participativo de desenvolvimento socioambiental, composto pelo Conselho do

	Plano Diretor; Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e de Habitação Popular; Sistema de Informações Municipais.
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Imóveis que não cumprem a função social da propriedade, ou seja, subutilizados, cabendo ao Poder Público proceder à identificação e notificação dos respectivos proprietários.
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo	Alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.
Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Quando a propriedade não estiver atendendo à função social e decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.
Desapropriação por necessidade e utilidade pública ou por interesse social	Para atender a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, poderá o Município desapropriar bens imóveis no âmbito municipal, observando a legislação específica.
Outorga Onerosa do direito de construir	O proprietário de imóvel urbano poderá exercer o direito de construir acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida, nos termos estabelecidos nesta Lei.
Transferência do direito de construir	O proprietário de imóvel urbano poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante prévia autorização do órgão competente
Operações urbanas consorciadas	Operações urbanas consorciadas são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo, garantida a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, qualificando os espaços públicos, especialmente mediante a melhoria de infraestrutura e do sistema viário.
consórcio imobiliário	Consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Município de Ijuí seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Direito de preferência	O Poder Executivo poderá estabelecer o direito de preferência para aquisição de imóvel, mediante lei específica
Direito de superfície	Exercido pelo poder público em todo o território municipal. A imposição de restrição ao exercício de propriedade ao cidadão, em decorrência do exercício do direito de superfície pelo Poder Público, implica em indenização ao proprietário, na medida da restrição imposta.
Estudo de Impacto Ambiental	Para o licenciamento de atividades que utilizem recursos ambientais, que produzam ou sejam agentes potenciais de degradação ou poluição, será exigido licenciamento ambiental, pelo órgão responsável no Município, Estado ou União, de acordo com a normativa específica.
Estudo de Impacto Ambiental	Os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos nesta lei, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e de Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, a serem apreciados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Regulação Urbana, cabendo recurso ao Prefeito.
Unidades de Conservação	As Unidades de Conservação são porções delimitadas do território municipal especialmente protegidas por lei, que contém elementos naturais de importância ecológica ou ambiental necessários ao bem-estar da coletividade
Compensação ambiental	Para contrabalançar e reduzir os impactos sofridos pelo meio ambiente em decorrência da implantação de empreendimentos, de urbanização e do exercício do direito de edificar, o Poder Executivo pode utilizar-se de compensação ambiental, que será formalizada mediante contrato e averbada na matrícula do imóvel.
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Ecológico	No caso de manutenção de área verde ou unidade de conservação em zona sujeita à incidência de IPTU, poderá incidir alíquota diferenciada como forma de incentivo à manutenção da área, desde que o proprietário se responsabilize a conservá-la de acordo com a legislação ambiental.
Assistência técnica e jurídica gratuita para fins de urbanização e reurbanização.	O Poder Executivo, visando urbanização e reurbanização de áreas irregularmente ocupadas, pode prestar assistência técnica e jurídica à população carente.

Fonte: Lei Complementar N° 6.929/2020

Estes instrumentos podem exigir prévia dotação orçamentária no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Orçamento Anual. O objetivo, segundo consta na lei, é combater a especulação imobiliária, possibilitar a gestão democrática do município, dar sustentabilidade e regularizar a ocupação dos espaços urbanos e rurais do município.

### *Resultados e Discussões*

Este estudo, embora em estágio experimental, trouxe algumas contribuições relevantes para a compreensão do objeto de análise, porém, cabe observar que é fundamental maior aprofundamento por meio da continuidade de pesquisas de campo, seja por investigação documental ou pela aplicação de entrevistas semiestruturadas.

Quanto ao SIDIP, constatou-se que estão em funcionamento tanto o Conselho Municipais de Habitação como o Conselho Municipal do Plano Diretor. As reuniões possuem regularidade, acontecem em local público e possuem certa representatividade da sociedade civil organizada. Entretanto, ao serem consultados os bancos de dados da prefeitura, em contato com servidores municipais, não foram identificados o FMDSHP e o SIM.

A pesquisa de campo mostrou que o Compladip é composto, majoritariamente, por associações com interesses econômicos no ramo imobiliário; engenheiros e arquitetos; e forte presença do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que tem atuado na defesa de pautas ambientais. Embora o plano diretor de Ijuí tenha sido revisado em 2020, as alterações são muito simples, ocorrem mediante reunião do Compladip e votação na câmara de vereadores.

Como consequência dessa formação do conselho do plano diretor, técnica e com baixa representatividade de setores mais populares, como representantes de bairros, as decisões são de interesse de classes, como corretores, associação comercial e industrial, comerciantes, etc.

Compreendeu-se que os setores populares não são excluídos dos processos por não terem conhecimento da existência da estrutura, mas pela falta de compreensão dos impactos dessas decisões no cotidiano e na rotina da comunidade. Já setores mais organizados e articulados, que entendem que essas decisões trazem ônus e benefícios, estão mais presentes nos processos de discussão, em defesa dos seus interesses particulares.

Deste modo, mostra-se necessário dar mais transparência a aspectos que denotem a importância da participação de todos os cidadãos, ressaltando especialmente os impactos das decisões tomadas por estes conselhos e, posteriormente, deliberadas em votação na câmara de vereadores.

Quanto a instrumentos tributários como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e o IPTU progressivo no tempo, IPTU ecológico, Outorga Onerosa do direito de construir, até o momento não foram regulamentados por leis específicas para serem implementados. Cabe ressaltar que este tema é sensível por tratar de interesses de grupos de proprietários de terrenos urbanos que lucram com a especulação imobiliária.

Por um lado, Ijuí tem recebido investimentos de incorporadoras, e com o apoio do poder público municipal, a cidade tem expandido com a regularização e comercialização de lotes urbanos que recebem infraestrutura, paisagismo, vias de acesso, etc. Por outro lado, há centenas de terrenos ociosos – dado este que merece aprofundamento e apuração – cujos proprietários não têm sido notificados e/ou tributados, ao passo que lucram com a especulação imobiliária.

Por fim, do ponto de vista da regularização fundiária, o município tem se adequadado à Lei 13.465/2017, denominada Regularização Fundiária Urbana (REURB). Em recente consulta à secretaria municipal de assistência social, foi revelado que 1400 famílias de Ijuí serão contempladas pelo programa. O grupo de trabalho que atua neste programa envolve secretaria de planejamento, habitação, meio ambiente e procuradoria do município.

Dois bairros populares de Ijuí foram contemplados, “15 de Novembro” e “Getúlio Vargas”, ambos localizados em regiões periféricas da cidade. Do total de contemplados pelos processos de regularização fundiária, 20% das famílias serão beneficiadas por R\$22.000,00 para melhorias em suas casas. Os recursos para a implementação deste projeto são oriundos da União, assim como boa parte dos projetos que tem sido implementado pelas últimas administrações locais.

Cabe, portanto, o aprofundamento sobre as questões relativas à participação da sociedade civil em processos de discussão pública sobre a política urbana local, especialmente a participação das classes mais populares. Além disso, fica o questionamento sobre o porquê de não terem sido implementados os instrumentos tributários para a recuperação das mais-valias fundiárias, conforme previsto no PLADIP.

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho traz uma inovação importante ao campo de estudos de gestão social, pois há o intento de unir a análise de experiências relacionadas à busca por aproximar a população da política e a implementação de instrumentos tributários e urbanísticos para a recuperação das mais-valias fundiárias.

Constatou-se a partir da leitura crítica do PLADIP, somando-se a consultas *in loco* a gestores públicos e integrantes de conselhos municipais, que a lei define a instituição de órgãos

colegiados de política urbana e a possibilidade de emergência de projetos e planos por iniciativa popular.

As práticas destes órgãos colegiados têm se evidenciado responsáveis pela reprodução do *status quo*, ou seja, a manutenção de mecanismos para a retenção especulativa de imóveis, além de processos de expansão urbana que privilegiam incorporadoras, setores ligados ao ramo imobiliário e proprietários de grandes estoques de terrenos urbanos.

As intervenções urbanas que são realizadas pelas administrações municipais, têm potencial para melhorar a infraestrutura e, por consequência, afetam a dinâmica de preços dos terrenos. Essas ações, atualmente, estão submetidas a processos de debate público, porém, com participação predominante de setores econômicos e técnicos, que têm a possibilidade de defender os seus interesses, principalmente por compreenderem as consequências dessas tomadas de decisões.

Deste modo, quando investidores do setor imobiliário investem no município objetivando expandir a área urbana oferecendo lotes em áreas estruturadas, e recebem apoio do poder público local, como infraestrutura, iluminação, etc., ocorre um processo de apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias.

Aí reside a importância de estabelecer os instrumentos tributários para a recuperação pública destes investimentos. Todavia, a concretização desses mecanismos depende da compreensão da população que é diretamente afetada, ou seja, os moradores de bairros periféricos, onde os investimentos são mais escassos, e que ficam à mercê de políticas eleitoreiras, como as transferências de verbas oriundas de emendas parlamentares, que atrelam os recursos às figuras políticas que estão em busca de votos para reeleição aos pleitos estadual e federal.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L.; PREDIGER, R. P. Escopo metodológico. In: ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G. **Controle social de territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. p. 29-44.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, A.J.; GEWANDSZAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais Pesquisa Quantitativa e Qualitativa**. Thompson Learning Pioneira. 2ª ed. 1999. p 107-187.

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E.A.B. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira**. *Lua Nova*, São Paulo, 97: 81-106, 2016

BRASIL, Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CARDOSO, M. S. S. et al. **Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 6, n. 3, p. 307-322, set./dez. 2014

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p

DEPARTAMENTO de Economia. **Perfil Socioeconômico**. Rio Grande do Sul: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/#!pesquisa=1>. Acesso em: 27 set. 2021.

CAVALCANTE, A. F. B.; LEÔNICIO, É. M. C. G. **As leis não bastam, os lírios não nascem da lei**: IPTU progressivo no tempo como possibilidade de efetivação da função social da propriedade no Brasil. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016. 144 p.

FAIRCLOUGH, Norman. MELO, Iran Ferreira de. **Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica**. Linha d'Água, São Paulo, v. 25, n. 2, 31 out. 2012. Tradução, p. 307-329. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2236-4242.v25i2p307-329>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/47728>. Acesso em: 18 abr. 2021.

GILL, Rosalind. **Análise de Discurso**. In: PESQUISA Qualitativa Com Texto, Imagem e Som: Um manual prático. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. cap. 10, p. 244-271. ISBN 9788532627278.

Galvão M. C. B.; RicarteI. L. M. **Revisão Sistemática da Literatura: Conceituação, Produção e Publicação**. Logeion: Filosofia da Informação, v. 6, n. 1, p. 57-73, 15 set. 2019.

GALVAO, M. C. B.; PLUYE, P.; RICARTE, I. L. M. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, v. 8, n. 2, p. 4-24, 2017.

GRANT, M. J.; BOOTH, A. **A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies**. Health information and libraries journal, v. 26, n. 2, p. 91–108, jun. 2009.

GUARESCHI, P. A.; VERONESE, M. V. **Hermenêutica de profundidade na pesquisa social**. Ciências Sociais Unisinos [on-line], 42, maio/ago. 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. ISBN 8574194964.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, IBGE, 2017.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 192 p.

NETO, P.N. , MOREIRA, T.A. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, dez 2013.

Tenório, F.G. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, C.M., LOPES, D. SOUSA, I.C.N. **Direito à participação nas políticas urbanísticas**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), 2018 maio/ago., 10(2), 322-334.

PEREIRA, G. **Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasilurbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 4, n. 2, p. 207-213, jul./dez. 2012.

RABELLO DE MELLO, S. A. **A influência das políticas públicas quanto a aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do Estatuto da Cidade**. Semestre Económico, volumen 13, Nº 27, pp. 63- 80, julio-diciembre de 2010, Medellín, Colombia

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. Caderno Pólis, São Paulo, n. 4, p. 5-9, 2001.

\_\_\_\_\_. **O quê é cidade?** 3ª ed. Brasiliense, São Paulo 1995.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da *et al.* As áreas urbanas funcionais das cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa na Região Funcional de Planejamento 7 Rio Grande do Sul. In: SILVEIRA , Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende (org.). **Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 97-124. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/site/urbanizacao-cidades-medias-e-dinamicas-urbanas-e-regionais/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

THOMPSON, John. **Ideologia e Cultura Moderna: Teoria social e crítica na era da dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 425 p.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática 1: Gestão social e controle social de territórios

## GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DA CRIAÇÃO DO OBSERVATÓRIO TERRITORIAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE-RJ

SOCIAL MANAGEMENT AND TERRITORIAL DEVELOPMENT: THE EXPERIENCE OF THE CREATION OF THE TERRITORIAL OBSERVATORY OF THE BAÍA DA ILHA GRANDE-RJ

GESTIÓN SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL: LA EXPERIENCIA DE LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO TERRITORIAL DE LA BAÍA DE ILHA GRANDE-RJ

Nicholas Augusto Mendes da Rocha Lima<sup>1</sup>, Patrick Maurice Maury<sup>2</sup>, Isabella Dias Carvalho<sup>3</sup>, Lamounier Erthal Villela<sup>4</sup>

### RESUMO

Reunir as condições de um pacto social é um processo que pode levar muito tempo. Nisto, está colocada a questão da Gestão Social, praticada numa perspectiva histórica. O objeto da experiência é a construção de um pacto pela sustentabilidade, no Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande/RJ - Colegiado BIG. Este e seu território, situado entre as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo, foram desenhados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. O início do apoio da extensão universitária se deu pouco tempo antes da extinção do MDA (2016). Após esta ruptura, a continuidade institucional se deu na forma de um Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PEPEDT/UFRRJ, pautado na Gestão Social. A nova prática está baseada em oficinas de compartilhamento e reconhecimento de saberes. Nelas, são utilizadas representações gráficas das relações de influência e cartográficas das sub-bacias hidrográficas e litorâneas, que contribuem para a interpretação das observações em campo. Esta configuração recebeu o apelido de Observatório Territorial do Colegiado BIG – OT.BIG. Os “observadores” do OT-BIG, são oriundos dos movimentos sociais e comunidades tradicionais, da extensão universitária, da gestão municipal e dos conselhos de política pública. As referências para o pacto pela sustentabilidade da BIG são os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU transpostos nas linhas de ação dos agentes no território. Os resultados atuais das oficinas estão configurados numa rede entre iniciativas de turismo de base comunitária - TBC em quatro sub-bacias, na elaboração e discussão de cenários para o Polo Tecnológico do Mar na Baía de Sepetiba/RJ e na preparação dos eixos do 12º ENAPEGS (2023).

**Palavras-chave:** Gestão Social. Extensão Universitária. Movimentos Sociais. Comunidades Tradicionais. Desenvolvimento Sustentável.

<sup>1</sup> Mestrando PPGDT/UFRRJ, membro e pesquisador do LPDT/CNPq, PEPEDT/UFRRJ e Colegiado BIG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5816453668898133>

<sup>2</sup> Doutor em, membro e pesquisador do PEPEDT/UFRRJ e Colegiado BIG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9864566437453305>

<sup>3</sup> Mestranda do PPGDT/UFRRJ, membro e pesquisadora do PEPEDT/UFRRJ e Colegiado BIG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983970394466510>

<sup>4</sup> Pós-Doutor em Economia Aplicada, coordenador do LPDT/CNPq e PEPEDT/UFRRJ. Professor da UFRRJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0265624345647321>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## RESUMEN

Reunir las condiciones de un pacto social es un proceso que puede llevar mucho tiempo. En esto, la práctica es el tema de la Gestión Social, en una perspectiva histórica. El objeto de la experiencia es la construcción de un pacto por la sustentabilidad, en la Colegiata Territorial Rural de Baía da Ilha Grande/RJ - Colegiata BIG. Este y su territorio, ubicado entre las regiones metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo, fueron diseñados por el Ministerio de Desarrollo Agrario-MDA. El inicio del apoyo a la prórroga se produjo poco antes de la extinción de la MDA (2016). Después de esta ruptura, la continuidad institucional tomó la forma de un Programa de Enseñanza, Investigación y Extensión en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas – PEPEDT/UFRRJ, basado en la Gestión Social. La nueva práctica se basa en el intercambio de conocimientos y talleres de reconocimiento. En ellos se utilizan representaciones gráficas de la influencia y relaciones cartográficas de las subcuencas hidrográficas y costeras, que contribuyen a la interpretación de las observaciones de campo. Esta configuración recibió el sobrenombre de BIG Collegiate Territorial Observatory – OT.BIG. Los “observadores” de OT-BIG provienen de movimientos sociales y comunidades tradicionales, extensión universitaria, gestión municipal y consejos de políticas públicas. Los referentes del GRAN pacto por la sostenibilidad son los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU transpuestos a las líneas de actuación de los agentes en el territorio. Los resultados actuales de los talleres se configuran en una red entre iniciativas de turismo de base comunitaria - TBC en cuatro sub-ba, en la elaboración y discusión de escenarios para el Polo Tecnológico del Mar en la Bahía de Sepetiba/RJ y en la preparación del ejes de la XII ENAPEGS (2023).

**Palabras clave:** Gestión Social. Extensión Universitaria. Movimientos sociales. Comunidades Tradicionales. Desarrollo sustentable.

## ABSTRACT

Gathering the conditions of a social pact is a process that can take a long time. In this, practice is the issue of Social Management, in a historical perspective. The object of the experience is the construction of a pact for sustainability, in the Rural Territorial Collegiate of Baía da Ilha Grande/RJ - Collegiate BIG. This and its territory, located between the metropolitan regions of Rio de Janeiro and São Paulo, were designed by the Ministry of Agrarian Development-MDA. The start of support for the extension took place shortly before the extinction of the MDA (2016). After this rupture, institutional continuity took the form of a Teaching, Research and Extension Program in Territorial Development and Public Policies – PEPEDT/UFRRJ, based on Social Management. The new practice is based on knowledge sharing and recognition workshops. In them, graphic representations of the influence and cartographic relationships of hydrographic and coastal sub-basins are used, which contribute to the interpretation of field observations. This configuration received the nickname of BIG Collegiate Territorial Observatory – OT.BIG. OT-BIG's “observers” come from social movements and traditional communities, university extension, municipal management and public policy councils. The references for the BIG sustainability pact are the seventeen UN Sustainable Development Goals transposed into the action lines of the agents in the territory. The current results of the workshops are configured in a network between community-based tourism initiatives - TBC in four sub-ba, in the elaboration and discussions of scenarios for



the Technological Pole of the Sea in Sepetiba Bay/RJ and in the preparation of the axes of the 12th ENAPEGS (2023).

**Keywords:** Social Management. University Extension. Social movements. Traditional Communities. Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

A pauta do desenvolvimento há muito está presente nas discussões sociais e econômicas. Em países substancialmente agrários, atrelar o desenvolvimento rural à elaboração de políticas de estado faz-se extremamente necessário, buscando a organização do aparato de governança.

No Brasil, entre os anos de 2000 e 2016, existiu um Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As políticas de desenvolvimento sustentável foram integradas ao nível de territórios rurais, e a governança estabeleceu instrumentos de gestão a partir da escala de colegiados regionais e/ou locais, recebendo apoio de uma equipe universitária.

A partir daí, criou-se, no âmbito do MDA, mais precisamente na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a estratégia dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CODETER) no início dos anos 2000, e também dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), como fase última da estratégia (Ramos, 2019).

Na região da Baía da Ilha Grande-RJ, mais precisamente composta pelos municípios de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica e Rio Claro - este último adicionado posteriormente - havia grande interesse estratégico devido a complexidade do local, o histórico de produção rural (desde a época do império), a grande quantidade de comunidades tradicionais, a presença de uma universidade federal de grande porte, dentre outros. Criara-se então o Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande-RJ (Colegiado BIG) e o NEDEDT-BIG.

Porém, a partir de 2016 com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, a estratégia de desenvolvimento territorial passou por profundas mudanças, ocasionando um desincentivo financeiro e intelectual da referida política. Ramos (2019) demonstra a estratégia de criação deste colegiado:

O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CODETER) da Baía da Ilha Grande (BIG), o Colegiado BIG como é conhecido entre seus membros e parceiros, bem como os demais colegiados de territórios rurais distribuídos por todo o Brasil, foi criado no desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>1</sup>, subordinados ao MDA, encarregavam-se do aparelho burocrático e normativo que lhe daria orientação e suporte. O MDA foi instituído no governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e mantido nas administrações seguintes. Contudo, foi gradativamente dissolvido a partir de maio de 2016, após o afastamento seguido do impeachment da ex-presidente da república do Brasil, Dilma Rousseff (RAMOS, 2019, p. 01).

Para não findar a construção feita até então, o LPDT, Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial da UFRRJ, vinculado ao CNPq, absorve a coordenação das atividades do Colegiado BIG, criando então o Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ).

O PEPEDT tem a Gestão Social como disciplina de referência e tem parcerias consolidadas na América latina, para intercâmbio envolvendo professores e alunos, particularmente com a Argentina e o Equador. O foco principal do PEPEDT é atuar, via extensão universitária, na Gestão Social e na promoção do desenvolvimento sustentável, portanto, o Colegiado BIG configura-se como um importante espaço de Gestão Social, tanto na atuação do PEPEDT quanto na atuação dos demais variados membros.

As prioridades federais para este território são o turismo e a logística portuária, estruturada a partir de megaempreendimentos. Um deles, o projeto de submarino nuclear do Ministério da Marinha, usa tecnologia francesa e faz referência ao Polo Tecnológico Mar Atlântico Bretanha. Este está sendo a referência para a discussão no Colegiado BIG de um pacto de sustentabilidade do território.

Em dezembro de 2019, foi realizada uma avaliação do Colegiado BIG pelo próprio Colegiado BIG, onde foram identificados grupos de variáveis-chave em posições análogas de influência relacionados ao território da Baía da Ilha Grande-RJ, os quais foram:

- (i) os megaempreendimentos e a fragilidade institucional dos municípios;
- (ii) o desmonte das políticas públicas, a extensão universitária e o apoio à agricultura familiar;
- (iii) a negação dos direitos das populações tradicionais, a segmentação da ação das organizações da sociedade civil e, a capacidade de interpretação das dinâmicas territoriais;
- (iv) em posições de destaque pela sua dinâmica: os consórcios intermunicipais e a convergência das pautas sociais e ambientais.



A partir daí, foram realizadas ações de extensão (bate-papos com o Colegiado BIG, Oficinas e Cursos) para a articulação territorial, resultando no encaminhamento de uma proposta de construção de um pacto pela sustentabilidade do território Baía da Ilha Grande: o Pacto pela BIG, então validado em reunião do Colegiado BIG, em dezembro de 2020, na forma de uma carta, estabelecendo uma matriz de relação entre os ODS e a articulação territorial como referência (figura a seguir). Em seguida, foi realizada uma apresentação e discussão em reunião do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Cunhambebe e APA Mangaratiba.

Identificados estes grupos e a relação estabelecida com a articulação territorial, o Pacto pela BIG verifica a necessidade da construção de um Observatório Territorial para buscar um melhor entendimento das relações, aplicando a visão e a formação no entorno de agentes locais multiplicadores.

O Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande (OT-BIG) nasce então em 2021, a partir de uma construção coletiva de membros do Colegiado BIG, estruturados com o auxílio e aparato do PEPEDT/UFRRJ. Portanto, este artigo visa demonstrar a dinâmica de atuação do OT-BIG e seus instrumentos de Gestão Social no território da Baía da Ilha Grande-RJ.

## METODOLOGIA

A ação do Colegiado BIG e do PEPEDT na formação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande - OT-BIG foi estritamente pautada na construção coletiva, na participação social e na formação de mecanismos de controle social, buscando a gestão social e o desenvolvimento sustentável.

A gestão social pode ser entendida como:

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Esta síntese não tem caráter prescritivo, em outras palavras, pode haver gestão social para além dela. O intuito aqui é a delimitação do campo não para ‘cercar o que tem dentro’ e sim para criar fronteiras para serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área (Cançado; Tenório; Pereira, 2011, p.697).

E se liga ao desenvolvimento principalmente por:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



as ações do desenvolvimento local são interdependentes das forças locais, e estas representam o desejo e a capacidade dos interessados em formular e implementar ações que elaborem mudanças no status quo. Nesse contexto, as inter-relações ativas dos atores envolvidos devem assegurar a sustentabilidade do território, segundo as suas condições naturais e/ou vocações (VILLELA; PINTO, 2009, p. 1078).

Para tal, utilizou-se de métodos que permitissem a participação, mesmo que virtual, visto que a construção do OT-BIG deu-se em meados da pandemia do Covid-19 (coronavírus), tendo o início de pensamento em dezembro de 2019, e se estruturando de fato a partir do último semestre de 2020 e primeiro semestre de 2021. As ações partiram e estruturam (atualmente) de alguns pontos, os quais podemos destacar:

i) Apoio à Colegiado Territorial Rural – Colegiado BIG pela organização das reuniões e outras modalidades de discussão na internet, inclusive apoio à implementação das diretrizes;

ii) Realização de lives e oficinas *online*, como o *Bate-papo com o Colegiado BIG* e as *Oficinas de CONstrução COletiva do OT-BIG*;

iii) Curso de extensão para conselheiros de conselhos de políticas públicas, municipais, de bacia hidrográfica (CBH) e de unidades de conservação;

iv) Organização do Observatório Territorial do Colegiado BIG – OT.BIG. Os “observadores” do OT-BIG, são oriundos dos movimentos sociais e comunidades tradicionais, da extensão universitária, da gestão municipal e dos conselhos de política pública;

v) Portal Internet (em construção)

- Missão de apoio à “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”;
- Processo esquematizado no Interesse Bem Compreendido - IBC, Dialética negativa/ Teoria crítica, Decisão coletiva e Emancipação;

vi) Pesquisas de mestrado e doutorado relacionadas com a demandas formuladas no Colegiado BIG e a partir de casos em diversos países e autores latino-americanos.

## DESENVOLVIMENTO

1. LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA / SETOR DE AÇÃO / ATIVIDADE / POPULAÇÃO ENVOLVIDA.



A área de atuação do OT-BIG é o Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, considerando principalmente os municípios de Seropédica, Rio Claro, Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.

Esta atuação é pautada principalmente na compensação e reparação de impactos de megaempreendimentos, buscando soluções com os atores locais.

A atividade principal é a extensão universitária em colegiado territorial rural, proporcionando a criação de redes locais de atuação, estruturadas por um mecanismo de gestão social: o próprio Colegiado BIG.

Nesta região, há um público envolvido predominantemente composto por comunidades originárias e tradicionais (quilombolas e caiçaras), agricultores (as) familiares e pescadores (as) artesanais.

## 2. ATIVIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO

Em dezembro de 2019, foi realizada uma avaliação do Colegiado BIG pelo próprio Colegiado BIG, onde foram identificados grupos de variáveis-chave em posições análogas de influência relacionados ao território da Baía da Ilha Grande-RJ, os quais foram:

- (i) os megaempreendimentos e a fragilidade institucional dos municípios;
- (ii) o desmonte das políticas públicas, a extensão universitária e o apoio à agricultura familiar;
- (iii) a negação dos direitos das populações tradicionais, a segmentação da ação das organizações da sociedade civil e, a capacidade de interpretação das dinâmicas territoriais;
- (iv) em posições de destaque pela sua dinâmica: os consórcios intermunicipais e a convergência das pautas sociais e ambientais.

A partir daí, foram realizadas ações de extensão (bate-papos com o Colegiado BIG, Oficinas e Cursos) para a articulação territorial, resultando no encaminhamento de uma proposta de construção de um pacto pela sustentabilidade do território Baía da Ilha Grande: o Pacto pela BIG, então validado em reunião do Colegiado BIG, em dezembro de 2020, na forma de uma carta, estabelecendo uma matriz de relação entre os ODS e a articulação territorial como referência (figura a seguir). Em seguida, foi realizada uma apresentação e discussão em reunião do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Cunhambebe e APA Mangaratiba.



Figura 1: Associação dos ODS aos eixos e tipos de organizações para construção de indicadores do Pacto

Eixos / Organizações	Administração municipal	Articulação territorial	Extensão universitária	Organização social	Efetividade resultados esperados
Segurança alimentar, agroecologia e território	ODS 2 – Fome zero	ODS 15 – Vida terrestre	ODS 13 – Ação contra a mudança do clima	ODS 12 – Consumo e produção responsável	CUIDADO com a vida controlando riscos
Identidade, cultura e educação	ODS 11 - Cidades sustentáveis	ODS 1 – Erradicação da pobreza	ODS 4 – Educação de qualidade	ODS 5 – Igualdade de gênero	INCLUSÃO das lutas e produção de saberes
Saneamento, resíduos, saúde	ODS 3 – Saúde e bem estar	ODS 6 – Água potável e saneamento	ODS 14 – Vida nas águas	ODS 10 – Redução das desigualdades	ACESSO solidário aos recursos
Participação, organização, política	ODS 7 – energia limpa e acessível	ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	ODS 8 – Trabalho decente e crescimento	ODS 16 – Paz, Justiça e instituições eficazes	PACTUAÇÃO e controle dos recursos
Monitoramento da Eficácia da alocação dos recursos					ODS 17 – Parcerias e meios de implementação

Fonte: Carta do Pacto pela BIG. Disponível em: <https://www.facebook.com/pepedufrrj/>

Identificados estes grupos e a relação estabelecida com a articulação territorial, o Pacto pela BIG verificou a necessidade da construção de um Observatório Territorial para buscar um melhor entendimento das relações, aplicando a visão e a formação no entorno de agentes locais multiplicadores.

O Observatório Territorial – OT se definiu como um mecanismo permanente do Colegiado BIG para a troca de saberes entre os conselheiros de políticas públicas, os representantes de OSC e os gestores municipais, entre outros. Estes agentes posicionados na linha de frente da organização social do território são os “Observadores” que constituem a base do Observatório. A linguagem do OT é a Cartografia participativa, devido a sua ausência de barreira de leitura e de interpretação das ameaças e oportunidades de melhorar o acesso aos bens comuns.



A unidade de gestão é a bacia hidrográfica, sub bacia ou trecho de rio, que na escala 1:50.000 cabe numa folha de papel. Os observadores são a origem das demandas e o destino dos serviços do OT. O objetivo geral do OT é a construção e atualização do Pacto pela BIG no que contribui para a efetividade e eficiência ao processo de controle e coerção social no território.

Para tal, criou-se durante a construção do referido observatório, uma série de atividades, visando a perenização da extensão com o intuito de organizar o processo de articulação e negociação de monitoramento do Pacto pela Sustentabilidade da BIG, via construção coletiva do OT-BIG. A seguir, explicaremos cada uma delas de maneira breve.

### *2.1 Formação dos Observadores Territoriais;*

Foi realizado um curso de formação para os agentes observadores, de modo a capacitá-los nas diferentes temáticas compreendidas no desenvolvimento e articulação do território, sendo intitulado “1º CURSO DE FORMAÇÃO DE AGENTES OBSERVADORES MUNICIPAIS: a importância da participação social para a formação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande”.

O curso teve como público-alvo os agentes potencializadores de conhecimento e formadores de redes, sendo membros do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande, agentes sociais, agentes educadores, membros de sindicatos, conselheiros municipais, participantes de projetos em economia solidária, em educação, em cultura, residentes e/ou atuantes nos municípios da Baía da Ilha Grande (Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty e Rio Claro), e demais agentes da sociedade civil interessados.

Os objetivos foram: Capacitar os agentes municipais de modo a que tenham um maior entendimento das relações de poder municipais, da legislação referente aos direitos e à participação social no processo de tomada de decisão, do maior senso crítico por parte dos alunos, da visão social e econômica das relações, e assim potencializar suas redes, possibilitando maior entendimento entre os territórios, parcerias, consórcios, e demais, por meio da construção Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande e dos Agentes Observadores Municipais.



Foram 8 aulas, cujas ementas são:

1. Orçamento Público e Instrumentos de acesso e distribuição da informação;
2. Controle Social, Gestão Social e Instrumentos de Participação Social;
3. Estruturas, Redes e Organizações Sociais;
4. Autogestão como caminho para o desenvolvimento;
5. Conhecendo o Território (espaço, conflitos, pessoas, identidade e cultura);
6. Governança Participativa;
7. Desenvolvimento Sustentável versus Crescimento Econômico;
8. O Território da Baía da Ilha Grande e atuais pactuações;

Além deste curso, foram oferecidos, por membro do PEPEDT em conjunto ao PPESCE, outros cursos ao longo do ano de 2021, que auxiliaram no complemento da formação dos Agentes Observadores.

### *2.2 Identificação das bacias no território;*

O OT-BIG, a fim de caracterizar o território, utilizou-se da cartografia social como principal metodologia, tendo como base a identificação de bacias hidrográficas para estabelecer as relações territoriais em seu entorno.

Foram trabalhadas 5 bacias hidrográficas no território da Baía da Ilha Grande (Seropédica, Itaguaí, Mangaratiba, Rio Claro, Angra dos Reis e Paraty), sendo i) Mazomba, em Itaguaí; ii) Guarda, em Seropédica; iii) Saco, em Mangaratiba; iv) Bracuí, em Angra dos Reis e; v) Abraão, na Ilha Grande, Angra dos Reis. A partir delas foram construídos mapas de relações, demonstrando as vulnerabilidades ambientais, seguindo a relação disposta nas variáveis-chave identificadas em 2019 pela Equipe PEPEDT-UFRRJ e na Figura 1. Segue abaixo o mapa da Bacia do Rio Mazomba (Itaguaí-RJ) como exemplo que foi seguido para as demais bacias.

Figura 2: Mapa de Vulnerabilidade Ambiental da Bacia do Rio Mazomba

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



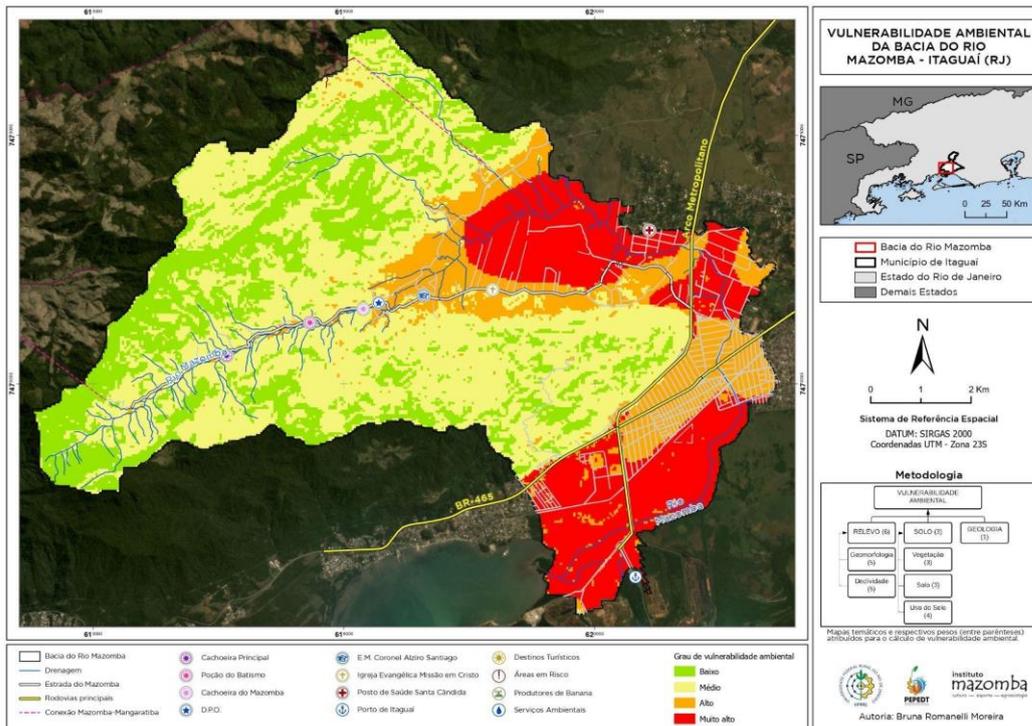
RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: OT-BIG, 2021.

## 2.3 Oficinas;

Foram realizadas 7 oficinas em conjunto com os Observadores, visando a troca de saberes e a definição dos pontos e formatação de material para as ações do OT-BIG, as quais as ementas e datas são descritas como:

- 1ª Oficina - 10/08/2021:

**Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG**

**O que vão fazer os observadores?**

1. Dialogar de maneira organizada sobre o desenvolvimento sustentável do território para ampliar a influência do Colegiado,
2. Construir redes entre si para aumentar a influência de suas respectivas linhas de ação.

**A partir de que?**

1. Uma grade de análise da sustentabilidade do território baseada em quatro eixos e quatro categorias de organizações, na qual se encaixam os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, construída coletivamente e aprovada pelo colegiado em 2020.
2. A relação das ações de cada observador com um ou mais ODS.

**Qual é a pauta da 1ª Oficina?**

1. Compromisso do PEPEDI: processo contínuo de troca de saberes. (Oficinas + Bate papo = Caminho crítico)
2. Metodologia de análise e interpretação da sustentabilidade do desenvolvimento do território.
3. Começo da construção do pacto pela BIG, entre observadores, numa das 15 bacias hidrográficas do território.

**Obs.: Não ter concluído a inscrição não impedirá participar da oficina nem de receber o certificado.**

**1ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG**

- 2ª Oficina - 24/08/2021;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG  
[https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-\\_MaYgz](https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-_MaYgz)

## Atividades da 2ª Oficina

1. Rumo das oficinas e bate-papos.
2. Etapas e atividades em cada bacia hidrográfica
3. Indicação de bacias e escolha da 2ª
4. Dias e Hora das Oficinas

2ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

- 3ª Oficina - 14/09/2021;

Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG  
[https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-\\_MaYgz](https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-_MaYgz)

## Atividades da 3ª Oficina

1. Organização dos observadores e observações nas bacias dos rios Mazomba e da Guarda (Cadernos do OT-BIG)
2. Configuração da oferta de serviços ambientais e pagamentos por serviços ambientais - PSA
3. Observações sobre a Bacia do Bracuí (próximo bate-papo).

3ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

- 4ª Oficina - 28/09/2021;

Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG  
[https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-\\_MaYgz](https://youtube.com/channel/UCI4-AbkVWYMSnT1V-_MaYgz)

## Atividades da 4ª Oficina

1. O Instituto Mazomba atividades e parcerias (Alessandra e Pedro Henrique)
2. Padrões de cartografia e usos dos mapas por bacia (Bruna).
3. Construindo se conectando: Monitor EA, PPP ZCM (Sandra)
4. Reunindo bacias por destino turístico (Próximo Bate-papo Terça 05/10).

4ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

- 5ª Oficina - 19/10/2021;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG

[https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V\\_-MaYgz](https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V_-MaYgz)

## Atividades da 5ª Oficina (terça-feira 19/10/21)

1. Apresentação da cartografia básica do Mazomba e seus usos .
2. Interpretação da cartografia no OT-BIG e a construção de cenários para o Pacto pela BIG.
3. As bacias hidrográficas da Ilha Grande (próximo bate-papo).

5ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

- 6ª Oficina - 09/11/2021;

Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG

[https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V\\_-MaYgz](https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V_-MaYgz)

## Atividades da 6ª Oficina (terça-feira 09/11/21, 19:00)

1. Parâmetros, interpretação e uso dos mapas de fragilidade ambiental.
2. Pacto pela sustentabilidade da BIG, retrospectiva e encaminhamentos.
3. Buscar reparação dos danos à pesca artesanal ? (próximo bate-papo).

6ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

- 7ª Oficina - 23/11/2021;

Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande OT-BIG

[https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V\\_-MaYgz](https://youtube.com/channel/UCi4-AbkVWYIMSnT1V_-MaYgz)

## Atividades da 7ª e última Oficina (3ª feira, 23/11/21, 19:00)

### REDE ENTRE EXTENSÕES.

1. O Observatório da Baía de Sepetiba, Profª Cátia A. Silva UERJ, dpto. de geografia.
2. Polo Tecnológico do Mar na Baía de Sepetiba, Plano de trabalho e Cenários, Rafaela, PEPEDT.

7ª Oficina de construção coletiva do pacto pela sustentabilidade da BIG

2.4 Bate-papo com o Colegiado BIG;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O “Bate-papo com o Colegiado BIG” é uma ação de extensão realizada pelo PEPEDT-UFRRJ em conjunto com o Colegiado BIG, e surgiu no ano de 2020, dado o início da pandemia do Coronavírus, na tentativa de seguir com os movimentos de articulação territorial de maneira remota, por meio de lives.

Para o OT-BIG, foram realizados 7 “Bate-papos com o Colegiado”, englobando temáticas interligadas às oficinas, e tendo a participação de público aberto (não restrito aos Observadores), além de convidados relacionados ao setor público, representações locais, dentre outros.

Abaixo estão demonstrados os *folders*/convite e as datas de realização desta atividade no âmbito do OT-BIG, relacionados ao período de tempo de que trata o projeto referenciado a este relatório.

- 1º Bate-papo - 17/08/2021 - “A Construção do OT-BIG: ações continuadas do Instituto Mazomba”;
- 2º Bate-papo - 31/08/2021 - “A Construção do OT-BIG: bacia do Rio da Guarda e FLONA Mário Xavier”;
- 3º Bate-papo - 21/09/2021 - “O Quilombo Sta. Rita na bacia do Rio Bracuí”;
- 4º Bate-papo - 05/10/2021 - “BIG: destino turístico - a atuação da ASSETUR”;
- 5º Bate-papo - 26/10/2021 - “Solidariedade nas bacias hidrográficas do território da Baía da Ilha Grande”;
- 6º Bate-papo - 16/11/2021 - “Direitos dos Pescadores Artesanais na BIG”;
- 7º Bate-papo - 30/11/2021 - “Síntese da construção do OT-BIG e linhas de ação para o ano de 2022”.

## CONCLUSÃO

As relações dos dezessete ODS entre si podem contribuir para uma abordagem de gestão social na prática e de ontologia do desenvolvimento sustentável.

Estas possibilidades apresentam crescente probabilidades de concretização demonstradas nas iniciativas de turismo de base comunitária – TBC no desenho de cenários que envolvem a organização de serviços sociais e ambientais

A transparência e participação social podem avançar na perspectiva de maior autonomia dos projetos de movimentos sociais e maior capacidade de negociação em questões de acesso aos comuns, particularmente onde existem possibilidades de acolhida em



Unidades de conservação ambiental e “produção de água”.

Este sistema pode ser aplicado às diferentes escalas e lógicas de agentes, permitindo comparar seus efeitos nos processos e nos resultados dos agentes.

Também, ele poderá contribuir para uma abordagem sistêmica dos princípios da Gestão Social, de fácil compreensão e aplicação.

A gestão social, no Colegiado BIG, das relações entre movimentos sociais, extensionistas universitários, agentes municipais e conselheiros de políticas públicas configura uma efetiva capacidade de construção de um pacto pela sustentabilidade do território da Baía da Ilha Grande/RJ.

## REFERÊNCIAS

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape. br**, v. 9, p. 681-703, 2011.

RAMOS, Diná Andrade Lima et al. O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Baía da Ilha Grande, RJ: gestão, controle social e espaço de articulação e negociação entre atores. 2019.

VILLELA, Lamounier Erthal; PINTO, Mario Couto Soares. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 1067-1089, 2009.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI  
20 ANOS

APOIO:



**Sessão Temática: ST1 - Gestão social e controle social de territórios**

## **HISTÓRIA ECONÔMICA DO CICLO DA BORRACHA: REFLEXOS NO TERRITÓRIO DO VALE DO ACRE**

**César Leandro de Christo Hundertmarck** - Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROSUC CAPES – II. Professor da Universidade Federal do Acre.

E-mail: [adm.cesarlch@gmail.com](mailto:adm.cesarlch@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4510-6015>

**Erica Karnopp** - Doutora em Geografia pela Universität Tübingen - Alemanha (Eberhard-Karls Universität). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Geografia da Universidade de Santa Cruz do Sul.

E-mail: [erica@unisc.br](mailto:erica@unisc.br)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2335-0295>

**José Antonio Moraes do Nascimento** - Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e dos Cursos de História e Geografia da Universidade de Santa Cruz do Sul.

E-mail: [josenasc@unisc.br](mailto:josenasc@unisc.br)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0083-1918>

### **RESUMO**

Este artigo objetiva refletir sobre a Amazônia Ocidental<sup>i</sup>, pontualmente sob o Vale do Acre<sup>ii</sup>, abordando sua importância histórica, averiguando as respectivas associações com a história econômica do Brasil, conflitos e relações de poder nas arenas públicas. Passa, assim, pela contextualização histórica do Brasil, do Acre, Vale do Acre e seus respectivos encadeamentos. Enquanto sua metodologia, este documento, que se rege através de uma revisão bibliográfica, onde se buscou apresentar a relevância histórica para a região e para o Brasil da extração do látex nos períodos apontados no artigo. Uma destas relações - o ciclo da borracha, foi um momento da história do Brasil, relacionado com a extração do látex da seringueira e comercialização dele, que teve seu centro na região amazônica, e proporcionou expansão da colonização, atração de riqueza, transformações culturais, sociais, arquitetônicas na região Norte do Brasil. Posteriormente aos ciclos, o extrativismo do látex teve continuidade, e contemporaneamente o processo produtivo permanece ocorrendo no Vale do Acre. Como conclusão, pode-se perceber que o Estado do Acre teve seu desenvolvimento econômico-financeira e social ocorrido de forma morosa, se comparado ao cenário encontrado nos demais Estados brasileiros. Todavia, entre 1879-1912 e 1942-1945, a comercialização do látex teve tamanha relevância e impacto nacional quanto o café, devido às exportações e comercialização da borracha em larga escala.



**Palavras-chave:** História Econômica. Vale do Acre. Borracha.

## ABSTRACT

This article aims to reflect on the Western Amazon, punctually under the Acre Valley, approaching its historical importance, verifying the respective associations with the economic history of Brazil and the conflicts and power relations in public arenas. It thus passes through the historical context of Brazil, Acre, Vale do Acre and their historical links. As for its methodology, this document, which is governed by a bibliographic review, seeks to present the historical relevance for the region and for Brazil of the extraction of latex in the periods mentioned in the article. One of these power relations - the rubber cycle, was a moment in the history of Brazil, related to the extraction of latex from the rubber tree and its commercialization, which had its center in the Amazon region, and provided expansion of colonization, attraction of wealth, cultural, social and architectural transformations in the North region of Brazil. After the cycles, latex extraction continued, and at the same time the production process remains in Vale do Acre. As a conclusion, it can be seen that the State of Acre had its economic, financial and social development took place in a slow way, compared to the scenario found in other Brazilian States. However, between 1879-1912 and 1942-1945, the commercialization of latex had as much relevance and national impact as coffee, due to the exports and commercialization of rubber on a large scale.

Keywords: Economic History. Acre Valley. Rubber.

## INTRODUÇÃO

A utilização econômica da borracha, de forma mais intensa, criou profundos reflexos no território acreano do Vale do Acre, formado pelos municípios de Rio Branco, Sena Madureira, Brasiléia, Senador Guiomard, Plácido de Castro, Xapuri, Porto Acre, Epitaciolândia, Acrelândia, Capixaba, Bujari, Manoel Urbano, Assis Brasil e Santa Rosa do Purús. Foi um fator característico de sua história econômica, que implicou no *ciclo* da borracha, o qual esteve relacionado aos aspectos gerais da economia do estado e do país como um todo, incluindo os conflitos e relações de poder nas arenas públicas. O estado do Acre teve seu desenvolvimento econômico-financeiro e social bastante particular comparado à situação dos outros estados brasileiros. Todavia, no período de 1879 a 1912 e 1942 a 1945, teve destacada relevância e impacto nacional tanto quanto o café, devido às exportações e grande comercialização da borracha. No momento atual, ainda se destaca na economia local, mas não com o mesmo vigor do passado acima mencionado.

Para discutir referidos elementos, a metodologia foi uma revisão bibliográfica e análise preliminar da documentação sobre produção da borracha. Atualmente as considerações científicas buscam lastros de aproximação, pluralizando o entendimento de um dado científico a partir de diversificadas vertentes, estabelecendo conexões e paradoxos, inclusive, com divergência. Tal discussão é válida para a interação entre as ciências sociais e,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



fundamentalmente, ciências econômicas que, num nível histórico-empírico, se entrelaçam no conhecimento sobre diversas populações internacionais e nacionais e, até mesmo, entre indivíduos de uma mesma população dentro de um dado espaço e tempo.

Nesse sentido, no presente texto, se pretende realizar um paralelo entre políticas de desenvolvimento socioeconômico nacionais e a específica do território acreano. Por isso, é necessário compreender as características intrínsecas destes locais, haja vista que estas são determinadas pelas interferências exteriores. Além de referidos elementos, a preocupação com os estudos culturais, a partir da década de 1970, impulsionada pela preocupação com o simbólico e interpretações, proporcionaram a exploração de novos territórios pela pesquisa histórico-política.

Tais considerações possibilitaram estabelecer uma relação político-financeira e histórica entre as situações econômico-sociais do Brasil e do estado do Acre, particularmente pelo Vale do Acre. Na sequência, se apresentará considerações gerais sobre aspectos da história econômica do Brasil e do Acre, com os reflexos da primeira em toda formação sociocultural e política econômica da segunda.

## 1 INSERÇÃO DA BORRACHA NA HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL

As atividades econômicas do Brasil português iniciaram com a chegada desses europeus ao novo mundo, no século XVI. O primeiro produto extraído, para ser comercializado no velho continente, foi o Pau-Brasil, principiando os chamados *ciclos* econômicos. Na sequência, os mais importantes foram cana-de-açúcar (1533), ouro (1700), tabaco e algodão (1750) e café (1790). A partir do século XX, passou a ocorrer uma pulverização, inclusive com intensificação da industrialização. Destaca que a ideia apresentada não é de ciclo com início, meio e fim, mas momentos em que tal produto gerou maior impacto na economia do Brasil.

Dentre essas, o cultivo da cana-de-açúcar foi a base que propiciou aos portugueses se estabelecerem no Brasil, mesmo porque o açúcar, durante todo o período colonial, foi a maior fonte de riqueza. O cultivo ocorreu principalmente no litoral, a partir do último quartel do século XVI, estimulando o desenvolvimento de outras atividades, como o provisãoamento de animais de tração para os engenhos, expandindo a pecuária (LOPES; MOTA, 2012).

Em seguida, passou a ocorrer uma lenta interiorização da ocupação, em busca de novas possibilidades de riquezas, como foi com a mineração e o cultivo de tabaco, algodão e, posteriormente, o café. A expansão portuguesa da região amazônica ocorreu no início do século XVII, com a fundação, em 1616, do Forte do Presépio de Santa Maria de Belém, na foz do Amazonas. O objetivo era proteger os domínios ibéricos diante da possibilidade de uma ocupação holandesa e francesa, nesse território. A constituição de um núcleo urbano deveria ser o marco de posse e defesa da bacia Amazônica contra as referidas investidas (SILVA, 1996).

O local apresentava possibilidade de ocupação segura em função das riquezas e da navegabilidade. Belém passou a ser *cabeça* de uma ampla rede que se estendia para o interior, comandando todo o movimento de entrada e saída de produtos da região. Ao mesmo tempo, apresentava um denso povoamento indígena (na casa dos 10 milhões de indivíduos), os quais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



estariam organizados de forma estável, praticavam a agricultura de alimentos (alguns dos gêneros básicos repassados aos colonizadores brancos) e fabricavam uma cerâmica diversificada (SILVA, 1996).

A utilização das técnicas indígenas e o uso do trabalho compulsório, possibilitou a colonização europeia da Amazônia, formando o estado do Maranhão e Grão-Pará, um *empório* de produtos da floresta, com as chamadas “drogas do sertão”. A expectativa era constituir uma base de comércio de especiarias. Entretanto, como o açúcar nordestino ampliava seus rendimentos, os recursos e mão-de-obra foram drenados para esse cultivo mais lucrativo.

O que, de qualquer forma, não impediu uma dinâmica econômica própria, visto que o Brasil era “mais do que uma *plantation* escravista-exportadora” (FRAGOSO, 2000, p. 144). Em linhas gerais, se pode afirmar que a economia do Brasil era baseada no trabalho escravo e voltada para o mercado internacional. Contudo, além de senhores e escravos haviam “outras categorias sociais, outras formas sociais de produção (como a camponesa, com o uso adicional ou não do trabalho cativo) e mesmo outras formas sociais de extorsão de sobre trabalho”. (FRAGOSO, 2000, p. 144).

A colônia portuguesa ainda passou pelo século do ouro (XVIII), que provocou algumas mudanças significativas, como uma ocupação mais interiorana, em direção ao centro sul, e a mudança da capital para o Rio de Janeiro, em 1763. Ao entrar em decadência a mineração, na virada do XVIII para o XIX, se intensificou a produção cafeeicultora no Sudeste, ampliando o povoamento e diversificando as atividades econômicas dessa região.

O *ciclo* da borracha ocorreu entre 1879 e 1945, portanto, bem mais contemporâneo, e ainda foi acoplado pelo bom momento do café nos anos de 1900. Correspondeu ao período da história brasileira em que a extração e comercialização de látex para produção da borracha foram atividades basilares da economia. Estabeleceram na região central da floresta amazônica, entre os anos de 1879 e 1912, se revigorando por pouco tempo entre 1942 e 1945, momento em que teve um destaque grande sobre o produto interno do país (PRADO JÚNIOR, 1994).

Como um todo, a economia da Amazônia, no período dos mil e oitocentos continuou caracterizada por uma mescla de agricultura de subsistência com extrativismo, tendo “por base diversas formas de produção, que variavam desde a economia camponesa até o uso compulsório do trabalho indígena” (FRAGOSO, 2000, p. 166). Ao longo do período colonial, enquanto no Nordeste se produzia o açúcar e no Sudeste se minerava, na região norte havia a atividade agrícola e a extração das chamadas *Drogas do Sertão*, que também ajudavam a compor as rendas da Coroa portuguesa. Assim,

“em determinadas conjunturas econômicas, observar-se-ia o crescimento do extrativismo, o que acarretaria uma ligação com o mercado e, por conseguinte, um maior fluxo da renda. Entretanto, mesmo nessas ocasiões, a produção de alimentos continuava presente. Em realidade, a agricultura de alimentos e a natureza do regime de trabalho amazônico, já que ambos representavam um baixo investimento de capital, serviam de base para a acumulação de riquezas via extrativismo” (FRAGOSO, 2000, p. 166).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Foi o que ocorreu ao longo do século XVII e no final do XVIII, quando as atividades agrícolas e extrativistas atingiram patamares de maior importância econômico e de ocupação social. Entretanto, no século XIX, a borracha começa a ganhar importância, trazendo algumas mudanças sem, contudo, alterar as suas bases estruturais. A partir daí, principalmente na segunda metade dos mil e oitocentos, a economia da Amazônia se ligou ao abastecimento do mercado industrial internacional pelo extrativismo da borracha, demandada pela necessidade dessa matéria-prima em crescimento. Inclusive, “em 1892 a produção brasileira de borracha correspondia a 61% da produção mundial, e ainda em 1910 o Brasil era responsável por 50% do consumo internacional” (FRAGOSO, 2000, p. 166). As exportações de borracha passaram de 2,3%, em 1850, para 28%, em 1910.

Também houve um intenso movimento migratório aos seringais, principalmente de nordestinos, já que o povoamento era muito escasso nessa região norte e a extração da borracha requeria uma grande quantidade de mão-de-obra em função de seu baixo padrão tecnológico. A produção da borracha ocorria a partir do seringal, árvores de onde retirava o látex. Era, segundo Fragoso, uma atividade predatória, na qual, inicialmente não havia interesse pelo domínio da terra. Entretanto, no auge desse extrativismo, os seringalistas começaram a proceder a legalização de posses, constituindo grandes propriedades (2000).

Neste período, cidades como Manaus, Porto Velho e Belém, que concentravam as principais praças comerciais da borracha, se tornaram as capitais brasileiras mais desenvolvidas, com eletricidade, sistema de água encanada e esgotos, museus e cinemas construídos sob influência europeia. Contudo, os dois períodos da borracha acabaram de maneira repentina, o que se agravou pela falta de políticas públicas para desenvolvimento da região, aumentando os componentes sociais frente ao desenvolvimento do Estado.

Estas quedas repentinas, sobre o ponto de vista histórico, ocorreram por dois grandes movimentos específicos que ocorreram na região norte: a Revolução Acreana, em auxílio com a entrada do Reino Unido no mercado, e o fim da Segunda Guerra Mundial, que estabeleceu políticas de fomento para a pecuária, reduzindo a participação dos estados do norte brasileiro na econômica do país. Como consequência, retornou em menos investimento, menor atratividade e maior custo para a produção do insumo, resultando em menos processos comerciais (PRADO JÚNIOR, 1994; MORAIS, 2016).

O primeiro *ciclo da borracha*, no Brasil, foi impactado, fundamentalmente, pelo processo da revolução industrial, que provocou não tão somente demanda de mão-de-obra, mas também de produção de derivados da borracha, como os pneus e componentes de máquinas industriais, além das linhas de vestuário e produtos domésticos, que estavam em ascensão no continente europeu (MORAIS, 2016). Nesse período, de 1879 até meados de 1912, cerca de 40% de toda a exportação brasileira era proveniente da Amazônia, paga em libra esterlina (£), a moeda do Reino Unido, respondendo o Acre com quase de 65% de toda a produção realizada dentro do período.

Como consequência do ápice econômico, diversificados povoados e vilas ribeirinhas foram surgindo, ampliando mais a população das cidades existentes e, por consequência, estabelecendo infraestruturas básicas, como escolas, hotéis, dentre outros, que contribuíram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



para o estabelecimento do território como propriedade absoluta brasileira no período (MORAIS, 2016). No início da segunda década de 1900, a produção de borracha dos países asiáticos superou a amazônica e, como não houve ações para proporcionar desenvolvimento de outros setores econômicos, veio a decadência geral da região. Concomitante, houve a redução da produção de alimentos (FRAGOSO, 2000, p. 166).

Portanto, se verificou uma queda exponencial na exportação da matéria-prima do ciclo da borracha, devido, principalmente, ao cultivo de seringueiras nas colônias do oriente feito pelas próprias nações europeias (principais importadoras), cultivo este, inclusive, com um potencial maior de produção, por não nativa como na América (PRADO JÚNIOR, 1994). Nesse sentido, Souza salientou que:

Com investimentos nas técnicas do plantio, os ingleses e os países que hoje fazem parte da comunidade europeia de economia ofereceram ao mercado mundial abundância do produto a um baixo custo. E no mesmo período, devido ao início de revoltas na região nordeste, e observando a ascensão do café, o Estado brasileiro se eximiu de lutar pela borracha e recusou qualquer envolvimento dos cofres públicos com subsídios aos empresários da borracha (SOUZA, 2009, p. 236).

Assim, o primeiro *ciclo da borracha* se finalizou pela interferência, novamente, do café, que vinha das regiões centro-sul, com menor distanciamento geográfico da costa (e conseqüente maior redução de custos) e com potenciais de compra internacionais melhores do que o insumo coberto pelos países do norte (PRADO JÚNIOR, 1994; SOUZA, 2009). Afinal, “era muito mais cômodo para o governo brasileiro investir no café, no centro-sul, do que na produção da borracha/látex e seus derivados perdidos nos confins da Amazônia” (SOUZA, 2009, p. 237).

Já o segundo ápice, e menor *ciclo da borracha*, ocorreu entre 1942 e 1945, movimentado apenas por pressão política do governo brasileiro para suprir o grupo dos Aliados, na Segunda Guerra Mundial, visto que os povos japoneses invadiram os seringais do Reino Unido. Neste sentido, ao observar uma nova demanda político-econômica devido às fases da guerra, se necessitou uma maior quantidade de borracha, como apontou Souza (2009):

Na Segunda Grande Guerra um investimento feito em conjunto pelo governo brasileiro e os Estados Unidos objetivava produzir borracha silvestre para suprir os Aliados, visto que os estoques de borracha dos Aliados começaram a diminuir muito, e a produção brasileira no mercado não era suficiente para a demanda. Além de aumentar a produção em pouco tempo, foi imprescindível a mobilização de milhares de migrantes nordestinos rumo à Amazônia, os chamados *soldados da borracha*. Após a vitória do Aliados, para os Estados Unidos não compensaria mais investir no Brasil, e novamente a borracha brasileira caiu no marasmo econômico, e a Amazônia procurou aos poucos se recuperar através do extrativismo de produtos da terra (SOUZA, 2009, p. 312).

Dessa forma, o *ciclo da borracha* no Brasil, se funde diretamente com a história e desenvolvimento do Acre, e de seus respectivos territórios, visto que a maior quantidade de investimentos foi realizada a partir das necessidades político-estratégias, ao menos até o início do regime militar, e da ação dos movimentos sociais após 1950, que contribuíram para ascensão



da região. Mesmo com a queda da produção, no pós Segunda Guerra Mundial, a extração do látex continuou com grande importância para a economia local até a contemporaneidade. Neste sentido, após a contextualização mais geral da inserção da borracha no cenário brasileiro, seguem considerações históricas e sociais do estado do Acre, importantes para delimitação da relação entre ambos.

## 2 HISTÓRIA DA BORRACHA, HISTÓRIA DO ACRE

O Acre teve parte de suas bases de formação política e social proveniente dos seringais. Portanto, é necessário compreender como as instituições, as pessoas e os demais elementos se inter-relacionam e produzem existência e ainda se fazem presentes nos seringais acreanos. Por isso, se faz necessário “apreender a formação regional conforme o processo histórico vivido na produção do espaço acreano”. É um território que considera a diversidade regional amazônica “como criação humana/social que se processa na interação com o ambiente natural” (SILVA, 2004, p. 45).

Nesse sentido, é uma formação socioespacial regional específica, a qual teve uma apropriação privada das terras dos antigos seringais. Ao mesmo tempo, foi “produto da rearticulação do espaço nacional na nova divisão mundial do trabalho e da produção” (SILVA, 2004, p. 45) e local de construção de novas formas e situações que repercutem no território em consideração, conforme apontou José de Souza Martins (1997). Dessa maneira, se constitui numa “fronteira de civilização, do espacial, do cultural, de visões de mundo, de etnias, da história e historicidade do homem e, em especial, fronteira do humano” (SILVA, 2004, p. 40).

Entender o contexto histórico de um lugar é penetrar nas condições sob as quais a sociedade civil, influenciada pelas implicações que a circundam, opera, proporcionando episódios na natureza, na economia, nas relações sociais de trabalho e na sustentabilidade local, no que tange a forma que os indivíduos presentes neste espaço se correlacionam. Um dos grupos principais que formou a autonomia jurídico-espacial do estado do Acre foi constituído, portanto, por seringueiros, conforme destaca Moraes, com o qual se originou as qualidades econômicas da sociedade acreana que, diferentemente dos outros estados, foi formada pela extração exclusiva do leite da seringa (MORAIS, 2016).

Assim, com a estimulação populacional devido ao extrativismo, o Acre ganhou destaque no país. É cortado por alguns rios amazônicos que pertencem a bacia hidrográfica do rio Amazonas, como Purus, Juruá, Abunã, obtendo o mesmo grupo de fauna e flora e, nas margens gerais do rio Acre (MORAIS, 2016). A grande concentração dessas espécies vegetais transformou o estado na região mais atrativa para empresa que tinham interesse na preciosa matéria-prima.

Segundo Prado Júnior, os rios amazônicos possibilitaram excelente via de penetração e trânsito. No entanto, a floresta que os envolve representou obstáculo e assim, historicamente, o europeu acostumado com climas frios e com pouco conhecimento da comunidade amazônica, não adentrou com intensidade na área, deixando a maior parte das colonizações ocorrerem pelos indígenas e também por migrantes da região norte do país, ao longo da história (PRADO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



JÚNIOR, 1994). Contudo, depois que as empresas extrativas se instalaram, “houve *verdadeiro genocídio* contra a população nativa” (SILVA, 2004, p. 51) pois, os trabalhadores que chegaram, na maioria das vezes, acabaram por expulsar os grupos indígenas que ocupavam tais territórios.

Neste sentido, a formação cultural do local não se sobressaiu a partir dos cultivos tradicionalmente europeus, como agricultura de cereais e/ou outros mantimentos, mas sim focada nas seringueiras, em grande abundância no Acre (PRADO JÚNIOR, 1994). Na região amazônica, as atividades se reduziam a penetrar floresta/rios e conduzir embarcações que faziam o transporte dos derivados econômicos da seringueira. Em síntese,

“a riqueza desse extrativismo vegetal comandou toda a dinâmica regional. Isso [...] confere a esta porção da Amazônia, dentre outras coisas, a especificidade de ter aí as raízes de sua formação demográfica, econômica e social. Tais raízes são marcadas pela presença secular dos posseiros, dos latifúndios extrativistas, de pouca tradição no cultivo de espécies agrícolas e de criação de animais, e a consequente quase inexistência de *áreas despovoadas* na floresta” (SILVA, 2004, 52).

O Acre se transformou, em 1962, em Estado. Antes, as seringueiras já haviam proporcionadas o componente látex que, por consequência, foi transformado em borracha e revolucionou o lugar, lhes garantindo uma função social e econômica própria. Reis (1953) afirmou que, a partir da instalação do látex, o Acre deixou de ser uma região das lavouras para ser uma região dos gomais, das *heveas*, uma região do ouro negro, dos pioneiros, dos seringueiros, dos patrões e, obviamente, da borracha.

Nesse mesmo sentido, Moraes complementou que a extração da borracha “atraiu mais ainda nordestinos, gerou divisas para com país, multiplicou os centros urbanos, conectou a região com as grandes capitais do mundo e trouxe para uma nova fronteira política” (2016, p. 30), melhorando os olhares das outras regiões e da economia brasileira sobre o Acre. Por isso, a história econômica do Acre se destacou pelo extrativismo da borracha, látex e dos seus outros derivados, conforme apontaram Moraes (2016), Reis (1953) e Prado Júnior (1994).

Antes mesmo do estabelecimento do espaço como um estado (uma Unidade da Federação), a região passou por momentos de bastante desenvolvimento, mas também, por períodos de êxodo de parte de sua população. A transformação oficial e jurídica em estado ocorreu no governo João Goulart, em junho de 1962, alterando e impulsionando o processo de desenvolvimento da região. É importante salientar que a história econômico-financeira do estado começou com o extrativismo da borracha, inclusive, se denominava sua população como da *sociedade da borracha*, tamanha é a influência político-social que a cultura de extração de seringueiras apresenta para o território. Na década de 1960, como apontou Caio Prado Júnior, teve uma grande importância econômica para a história do Brasil e, “ao café se acrescentem, na lista dos grandes produtos exportáveis, a borracha, que chegará quase a emparelhar-se a ele, o cacau, o mate, o fumo” (1994, p. 157).

Os seringais foram tão importantes que provocaram uma disputa com a Bolívia para reconhecido do território enquanto patrimônio social brasileiro. Nesta direção, Moraes (2016) apresentou que se teve uma disputa com aquele país, tanto no sentido econômico, quanto no



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



político.

No sentido econômico, está a questão dos recursos econômicos, das árvores de seringa e a terra de onde nascia a *árvore de leite* e, no sentido político, estão as argumentações dos *revolucionários do Acre*, em virtude do fato do território ser ocupado majoritariamente por brasileiros do rio Acre (MORAIS, 2016, p. 32).

A história do estado, assim como tantos outros, também foi repleto de conflitos internacionais, principalmente com o território da Bolívia, ainda na fase em que os indígenas e migrantes nordestinos brasileiros dominavam a região. Pendenga resolvida em 1903, com o Tratado de Petrópolis, que estabeleceu o fim do confronto, deixando a região com o território brasileiro em troca de parte do Mato Grosso. A partir desse momento, passou a ter maior atenção por parte das autoridades governamentais do Brasil.

Contudo, quando foi transformado em estado, em 1962, o Acre recebeu diversos incentivos públicos (fiscais e monetários) buscando o máximo aproveitamento do insumo (bastante difundido na região). A consequência foi uma industrialização (moderada) baseada em desenvolvimento de estradas, caminhos e polos mercadológicos. Tal situação implicou num aumento populacional e também numa ampliação das preocupações com as questões sócio-ambientais, a partir de instituições de pesquisas científicas e associações de proteção.

Já, a partir de 1988, o Acre, em função das suas proximidades geográficas e históricas com Amazônia, ao se tornar um dos símbolos representativos das lutas por desenvolvimento sustentável dos insumos locais, proporcionou o surgimento de uma série de associações, organizações e as chamadas ligas sindicais, que trouxeram componentes filosófico-culturais para processos econômicos da região (MORAIS, 2016). Dentre estas, se formaram no território os Sindicatos de Trabalhadores Rurais no Acre (SINTRA), as Organizações Não Governamentais Comissão Pró Índio (CPI/Acre) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e também a atuação específica da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que foram propondo e criando diversas políticas de proteção econômico-financeira para a área.

Pimenta (2003) e Morais (2016), consideram o sindicalismo como movimento de embates e mobilizações dos seringueiros e dos trabalhos locais, nos anos 80, criados para tentar impedir os desmatamentos nas terras das reservas locais. Buscaram, inicialmente, a vertente do desenvolvimento de nível sustentável, mas, com o passar dos anos, foram assimilando aspectos políticos e de prática financeira para a região, trazendo benefícios fiscais para os pequenos e médios produtos, dentre outros.

Conforme Motta apontou, “foi nas democracias ocidentais onde a sociedade civil se tornou o principal palco da formação dos direitos” (2008, p. 2). Logo, não há como compreender a história e a formação econômico-financeira e política do território acreano e da borracha sem compreender, necessariamente, formações sociais e movimentos originados pelas comunidades locais. Estes se organizaram mais sistematicamente a partir de 1950, no entanto, tiveram uma ampla inserção nos anos 1990, com a multiplicação desses movimentos na sociedade civil, com destaque para a proliferação de organizações não-governamentais (MOTTA, 2008).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Entretanto, se pode perceber, desde o início do século XIX, um movimento social estabelecido pelos indígenas e seringueiros locais (moradores), iniciando as primeiras lutas sociais. Na sequência, desencadeou a luta para estabelecer o território como espaço brasileiro, realizado pelos movimentos da Revolução Acreana, culminando, em 1904, com o estabelecimento do Território Federal do Acre e, posteriormente, em 1962, se tornando estado (MORAIS, 2016).

Em paralelo, ao mesmo passo que lutavam por justas políticas para o estado, estes atores da revolução também procuraram por mudanças nas estruturas econômicas que o Brasil estipulava para as relações com látex, borracha e demais derivados. Assim, durante o período da ditadura civil-militar, entre 1964 e 1985, diversos movimentos sociais buscavam mais esforços do governo para tornar os projetos mais rentáveis e sustentáveis, a longo prazo. Por envolver diferentes grupos sociais e interesses diversos, logo surgiram os conflitos.

Enquanto os governos militares buscaram desenvolver a Operação Amazônica, via Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em cooperação com o Banco da Amazônia (BASA) e com Lei de Incentivos Fiscais, os movimentos sociais locais, em especial da região do Vale do Acre, questionaram os interesses éticos e políticos sobre o uso dos insumos e a maneira como foram conduzidas as novas estruturas econômicas e sociais da região. De um lado, permaneceu as populações originárias e históricas, a defesa da produção em sintonia como o meio natural, que buscava a ascensão de uma extração sustentável. Do outro, a fazenda, a pecuária e os governadores militares, que buscavam ascensão econômica sem considerar intervenções e depredações da floresta (MORAIS, 2016).

Neste sentido, o governador Geraldo Gurgel de Mesquita (1975-1979), único apoiador do modelo extrativista durante a ditadura militar, manteve uma política restritiva à expansão da pecuária no estado, trazendo maior importância para borracha. Por consequência, durante seu governo, incrementou políticas de planejamento destinadas a corrigir distorções demográficas, econômicas e políticas da região. A partir dessas proposições de Mesquita, entre 1980 e 1995, o Acre passou pelo seu maior período de expansão financeira-econômica, ganhando novas demarcações de limites territoriais, densidade populacional e desenvolvimento tecnológico, com ampliação da industrialização da região. Como resultado, surgiram novos movimentos, agora não somente sociais, mas também político-econômicos como a *Florestania* – floresta e cidadania.

Com o desenvolvimento do fundamento da *Florestania*, a partir de 1999, o Acre passou a buscar um avanço industrial com apoio popular, haja vista que este não se baseou apenas na visão financeira, mas também na atração de uma série de investimentos estrangeiros focados no desenvolvimento sustentável, por meio de planos plurianuais de fixação de indústrias, projetos sociais e empresas ligadas à área de extração agroindustrial (MORAIS, 2016). Tais formas de movimentos/formações sociais surgiram, e que estão surgindo e se estabelecendo cada vez mais como a *Florestania*, “não são redutíveis à uma classe social específica, mas sim ao conjunto de grupos sociais transclassistas ou mesmo à sociedade no seu todo”, conseguindo um apoio popular mais significativo (MOTTA, 2018). Mesmo com as forças hegemônicas do estado estando contrárias, a *Florestania* ganhou popularidade e apoio governamental.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Durante muitas décadas, o Acre teve influência bem próxima de zero, no PIB do país, com contribuição que não se aproximou de 0,5 (PRADO JÚNIOR, 1994). Entretanto, a partir de 2000, com mudanças políticas no comando do poder público, mais investimentos foram captados, somando entre 2003 e 2006, em torno de R\$245 milhões, resultado direto de que nas “comunas culturais podem vir a surgir novos sujeitos coletivos de transformação social” (MOTTA, 2018, p. 7). Assim, na relação Estado e Sociedade, no Acre, a pressão popular realizada pelos movimentos sociais e culturais, provocou o poder público para conseguir e direcionar mais investimentos.

Neste sentido, nos últimos anos, os recursos foram captados a partir de visão sustentável, onde todo e qualquer recurso é analisado por instituições como Agência de Negócios do Acre (ANAC), Programa de Incentivos às Atividades Industriais do Acre (COPIAI) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Neste horizonte, até 2013 foram investidos mais de R\$100 milhões, com geração de mais de 50 mil postos de empregos, baseados na política sustentável.

Atualmente, o PIB soma mais de R\$15,33 bilhões, com uma participação de 0,2% em toda a economia brasileira, respaldado, sobretudo, nas políticas de conservação, que são formadas e observadas pelos povos indígenas remanescentes e grande fluxo de migrantes nordestinos que aportaram para o território. Assim, todos estes elementos contribuíram de forma significativa para a construção da identidade acreana e de seu espaço rural e urbano, tanto humano, quanto político, econômico e social.

### 3 AS AÇÕES DO ESTADO NACIONAL NO ACRE

Os reflexos e as relações entre a política nacional e o estado do Acre, ao longo da história, apresentaram dois institutos de demasiada composição: interferência internacional e interferência local. Ambas, uma pelo papel das políticas governamentais e das relações comerciais e, outra pela visão sociopolítica e ambiental, foram fundamentais para construção de uma identidade preservacionista e de resguardo, solidificada na população local. Aqui cabe compreender que estes institutos, ao longo do tempo, sofreram de discordância que resultou em atrasos no desenvolvimento do estado.

Isto posto, enquanto interferência internacional, podem ser citados alguns pontos que foram essenciais para a transformação dos vilarejos do passado em grandes cidades da atualidade. O seu marco temporal pode ser iniciado com a chegada dos primeiros migrantes da região nordeste, em 1877, ou seja, com o início do processo de ocupação capitalista no território e da formação dos seringais no Acre. Os acontecimentos anteriores e posteriores a estes marcos delimitadores não foram considerados em profundidade neste texto, não obstante sua reconhecida significância histórica.

Até os anos 1870, os primeiros povoadores do continente, e do território em estudo, foram os diferentes povos indígenas, que ainda não estavam sob a ingerência do capitalismo. A região da Amazônia era povoada, pelo menos, desde 31.500 a.C. (SOUZA, 2005. p. 24). Em 1872, com a instauração da capitania real de Mato Grosso, novas grupos humanos foram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



direcionadas para o lugar, aumentando a prática de utilização de seringueiras, mobilizando vilas e abrindo espaço para descobrindo a importância do setor. Se estendendo até 1912, ocorreu a expansão do extrativismo da borracha, impulsionado pelos impactos da revolução industrial. O território recebeu auxílio financeiro e econômico para estruturas, ferrovias, criação de cidades, povoados e transportadoras, dentre outros.

Nesse mesmo período, em 1903, se encerraram as negociações com o governo boliviano, definindo a incorporação definitiva do Acre ao território do Brasil. A assinatura, no dia 17 de novembro, do Tratado de Petrópolis, selou o acordo diplomático entre os dois países. Os embates vieram desde 1899, quando a região passou por momentos de muita instabilidade porque três países tinham interesse no território: Brasil, Bolívia e Peru. Como haviam muitos brasileiros habitando o Acre, impuseram sua vontade, sob o comando de José Plácido de Castro, vencendo a disputa armada. Em 1904 foi criado o Território Federal do Acre.

Nesse contexto de início do século XX e de expansão imperialista e colonialista europeia, em 1912, o Reino Unido implementou colônias de borracha no Oriente. A partir daí, houve uma diminuição na quantidade de exportação brasileiras devido ao preço alto do produto acreano. Em consequência, ocorreu redução de investimentos na área de infraestrutura e atraso sociopolítico da região, provocando um recesso econômico que perdurou até 1940. No mesmo período, surgiram vários sindicatos e associações, num momento de pouco envolvimento do poder público federal, baixa industrialização, aumento dos índices de miséria com redução de empregos, marginalização e, como consequência, a menor contribuição para o PIB nacional de todos os tempos, com míseros 0,1%.

A partir de 1942, perdurando até 1945, época da Segunda Guerra Mundial, houve um segundo ciclo da borracha, quando a região amazônica teve novamente, um aumento na procura e produção da borracha. Dessa forma, aconteceu novamente a ascensão da região, com novas levas de migração, desenvolvimento de ferrovias, novas indústrias, investimento público, urbanização coletivas de cidades, ampliação de ferrovias, redução de alíquota de imposto, permitindo uma expansão econômico-financeira.

Contudo, passada a guerra, que demandou o produto brasileiro, desencadeou novamente um longo período de recessão econômica, com poucos investimentos federais na região. Ao mesmo tempo, surgem várias associações em defesa da sustentabilidade, que provocaram amplas discussões sobre as políticas verdes. Também houve mudança dos investimentos locais, agora na pecuária, que exigia baixa quantidade de mão-de-obra. O avanço mais intenso da fronteira agropecuária para o Acre foi estimulado pelo governador Francisco Wanderlei Dantas (1971-1974).

Ao lado disso, em meados da década de 1970, se organizaram os movimentos sociais de luta pela terra e foram criados os sindicatos de trabalhadores rurais em Brasiléia, em 1975, e, posteriormente, em Sena Madureira. Em decorrência disso, se ampliaram os conflitos pela posse/propriedade da terra e, em 1977, houve a criação do primeiro projeto de assentamento dirigido do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que desencadeou uma série de ações de colonização, com assentamentos realizados até a atualidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os anos 1980 iniciam marcados pelo declínio do sistema produtivo tradicional da borracha e pela forte migração da população rural para as cidades. Os principais centros urbanos, no início da década, registram a inversão, com a população urbana, pela primeira vez, superando a rural. Foi o que aconteceu em Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Brasília. Também, continuou intensa a ação dos sindicatos de trabalhadores rurais, dentro outros, lutando contra o avanço do modelo agropecuário tradicional. Dois anos em particular são importantes nesse contexto, porque ocorrem o assassinato de líderes populares dos seringueiros: em 1980 de Wilson de Souza Pinheiro e, em 1988 de Francisco Alves Mendes Filho, mais conhecido como Chico Mendes.

Ambos tinham atividade sindical e lideraram os trabalhadores da floresta a partir de uma concepção de que o homem pode conviver pacificamente com a natureza. Wilson Pinheiro mediou conflitos entre colonos e indígenas, visto que o INCRA realizou projetos de reforma agrária e colonização em territórios indígenas, chegando a estabelecer acordos entre os grupos. Foi o em embrião da “Aliança dos Povos da Floresta”, que surgiu anos depois. Igualmente o seringueiro, sindicalista e ativista político Francisco Alves Mendes Filho, mais conhecido como Chico Mendes, articulou e liderou os seringueiros da Bacia Amazônica, os quais dependiam da preservação da floresta e das seringueiras nativas para sua sobrevivência.

Como consequência positiva, em 1989, o Governo Federal proibiu linhas de crédito que implicassem no desenvolvimento de atividades que levassem ao desmatamento da Amazônia, ação comemorada também no Acre pelas pessoas que viviam e dependiam da floresta. Nos anos seguintes, as iniciativas de um desenvolvimento sustentável ganharam apoios políticos e governamentais importantes com a chegada, em 1992, da Frente Popular do Acre, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, no governo da Prefeitura do Município de Rio Branco. Também, a partir de 1999, foi implantado o Plano Sustentável do Acre pelo novo governo estadual, comandado pela Frente Popular do Acre.

O novo modelo seria pautado na economia agroflorestal, com uma fiscalização efetiva nas questões ambientais, além de um maior alinhamento entre Governo e as comunidades locais. Ao mesmo tempo, a partir dos anos 2000, se iniciaram alguns programas de desenvolvimento econômico do governo federal, como aumento de recursos para educação e produção de insumos, industrialização do Vale do Acre, redução de alíquotas, desenvolvimento de áreas, ferrovias e aeroportos com fortes influências das chamadas *filosofias verdes* nas tomadas de decisões. Contudo, com a eleição, em 2018, do governador Gladson Camelli, do Partido Progressistas (PP), iniciou a decadência do plano de desenvolvimento sustentável, e o retorno de uma proposta de expansão do agronegócio e da melhoria de grãos e melhoria genética da pecuária bovina, e a centralidade da vida urbana, que se estabelece cada vez mais.

Logo, as interferências internacionais e nacionais apresentaram bastante impacto na formulação sociopolítica do território. Todavia, não tão somente destas é formado o padrão contemporâneo do Vale do Acre, afinal, os movimentos sociais contribuíram para pressionar o governo a fim de manter novos investimentos e para a adoção de uma filosofia sustentável, através de órgãos de desenvolvimento. Neste sentido, também ocorreu interferência local das organizações no fortalecimento da *cultura verde* adotada pela região e que impacta no modelo socioeconômico de suas populações.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao objetivo central deste trabalho, que foi de introduzir uma análise histórico-econômica tanto do Brasil quanto do Vale do Acre e estabelecer uma relação estrutural entre ambas, se pode compreender como ocorreu o entendimento dos aspectos históricos, econômicos e sociais da formação de um território. Da mesma forma, ao compreender o passado, se torna mais fácil entender o presente, através da redução de perspectivas e políticas negativas e extermínio de condutas que, previamente, reduziram as capacidades de desenvolvimento socioespacial e político. Neste horizonte, às vistas do Vale do Acre, é notável que houve discrepâncias políticas entre o poder público e a população local.

As atividades econômicas ligadas à borracha fazem parte do território do Vale do Acre e o caracterizaram ao longo do tempo, em alguns períodos com maior importância financeira, em outros com menor. Igualmente, estiveram relacionadas aos acontecimentos mais amplos do Brasil, mas também ao cenário internacional, que o favorecia ou o prejudicava. Em função disso, as ações do governo brasileiro se orientavam para ampliar ou diminuir a relação do Acre no cenário nacional, o que condicionava o seu desenvolvimento interno.

Assim, o conceito de desenvolvimento, sobretudo, é mais amplo do que simplesmente pensar em crescimento puramente econômico. Se deve levar em conta todo o saber local (questões culturais), particularidades da região, aspectos sociais dos indivíduos alocados na região. Ainda é necessário, na medida do possível, extrema cautela nas ações/planejamentos posteriores, no sentido de evitar que as regiões mais abastadas não explorem as desfavorecidas. Nesse sentido, o território acreano buscou alinhamento ao desenvolvimento sustentável desde os primeiros seringueiros alocados nas margens dos rios, que buscavam reduzir as discrepâncias locais bastante destacadas na região.

Por fim, outro elemento que deve ser levado em consideração, com base na realidade acreana, é o fato de que o território deve ser entendido e respeitado, fato que busca fomento através das políticas de *Florestania* que, atualmente, não estão alinhadas com a visão administrativa governamental. Assim, quanto às relações abordadas neste ensaio, como as interações que ocorrem entre o capital privado, uso do território por agentes e relações de poder e forças internacionais, se deve compreender que estas são alguns dos fundamentos que devem ser realizadas na tomada de decisão político-econômica do Estado, mas não devem ser unicamente o modelo base de referência para que estas se concretizem no espaço e tempo.

## Referências bibliográficas

- FRAGOSO, João Luis. O império escravista e a república dos plantadores. In. LINHARES, M. Y. L. (Org.). **História geral do Brasil**. 9 ed. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 144-187.
- LIMONAD, Ester et al. **Brasil século XXI: por uma nova regionalização**. São Paulo: Max Limonad, 2004.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



LOPES, Adriana e MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil: uma interpretação**. 3ª ed. São Paulo: SENAC-SP, 2012.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MORAIS, Maria de Jesus. “**Acrenidade**”: Invenção e reinvenção da identidade acreana. Rio Branco: EDUFAC, 2016.

MOTTA, Luiz Eduardo. O Conceito de Estado e Sociedade Civil na Perspectiva Relacional: Conflitos e Relações de Poder nas Arenas Públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador**, 12-14 de novembro de 2008. Acessado em 04/09/2020. <http://anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG89.pdf>

PIMENTA, José. **A História Oculta da Floresta: Imaginário, conquista e povos indígenas no Acre**. Paris: Revue Linguagens Amazônicas. 2003.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 31 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **O Seringal e o Seringueiro**. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura. 1953.

SILVA, Francisco C. T. Conquista e Colonização da América Portuguesa. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). **História geral do Brasil**. 6. ed., atual. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 54-64.

SILVA, Silvio Simione da. **Resistência camponesa e desenvolvimento agrário na Amazônia-acreana**. 2004. 500 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2009.

VARADOURO. **A Briga pela Posse: O Governador Lamenta**. Rio Branco, Ano I, nº 03. (agosto de 1977).

<sup>i</sup> Constituída pelos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.

<sup>ii</sup> Formado pelos Municípios: Rio Branco, Sena Madureira, Brasiléia, Senador Guimard, Plácido de Castro, Xapuri, Porto Acre, Epitaciolândia, Acrelândia, Capixaba, Bujari, Manoel Urbano, Assis Brasil e Santa Rosa do Purús.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST1: Gestão social e controle social de territórios

## NEOLIBERALISMO, RACIONALIDADE E SOFRIMENTO SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE O LUGAR DO BEM-ESTAR NO DESENVOLVIMENTO

NEOLIBERALISM, RATIONALITY AND SOCIAL SUFFERING: REFLECTIONS ON THE PLACE OF WELFARE IN DEVELOPMENT

NEOLIBERALISMO, RACIONALIDAD Y SUFRIMIENTO SOCIAL: REFLEXIONES SOBRE EL LUGAR DEL BIENESTAR EN EL DESARROLLO

**Carlos Stavizki Junior<sup>1</sup>, Virgínia Elisabeta Etges<sup>2</sup> e Marco André Cadoná<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional; Doutorando no PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC);

<sup>2</sup> Doutora em Geografia Humana (USP); Professora titular do PPG em Desenvolvimento Regional da UNISC; Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq

<sup>3</sup> Doutor em Filosofia (UFSC); Professor titular do PPG em Desenvolvimento Regional da UNISC.

### RESUMO

O debate a respeito das contradições do neoliberalismo como modelo hegemônico do capitalismo global encontra ressonância em reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento e propostas de bem-estar social. A racionalidade neoliberal faz incidir sobre os indivíduos as determinações do sofrimento social, ao tempo em que produz formas alternativas de lidar com as manifestações do sofrimento, no sentido de apagamento de sua expressão social. Neste estudo, discute-se as categorias de “neoliberalismo”, “racionalidade” e “sofrimento social” a partir da análise crítica de seus pressupostos. Compreende-se que o neoliberalismo produz um discurso que contraria a noção de bem-estar social, incitando uma sociabilidade cada vez mais fragilizada e adoecida. Conclui-se que os debates no campo do desenvolvimento regional devem envolver tais categorias e problematizar a produção de mal-estar em processos de desenvolvimento dos territórios.

**Palavras-chave:** Racionalidade neoliberal; Hegemonia; Mal-estar social; Saúde Mental.

### ABSTRACT

The debate about the contradictions of neoliberalism as a hegemonic model of global capitalism finds resonance in reflections about development strategies and proposals for social welfare. Neoliberal rationality makes the determinations of social suffering affect individuals, at the same time that it produces alternative ways of dealing with the manifestations of suffering, in the sense of erasing its social expression. In this study, we discuss the categories of "neoliberalism," "rationality," and "social suffering" from the critical analysis of their assumptions. It is understood that neoliberalism produces a discourse that contradicts the notion of social welfare, inciting an increasingly weakened and diseased sociability. We conclude that the debates in the field of regional development should involve these categories and problematize the production of uneasiness in the development processes of the territories.

**Keywords:** Neoliberal Rationality; Hegemony; Social Unrest; Mental Health.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESUMEN

El debate sobre las contradicciones del neoliberalismo como modelo hegemónico del capitalismo global encuentra eco en las reflexiones sobre las estrategias de desarrollo y las propuestas de bienestar social. La racionalidad neoliberal impone a los individuos las determinaciones del sufrimiento social, al mismo tiempo que produce formas alternativas de tratar las manifestaciones del sufrimiento, en el sentido de borrar su expresión social. En este estudio, discutimos las categorías de "neoliberalismo", "racionalidad" y "sufrimiento social" desde el análisis crítico de sus supuestos. Se entiende que el neoliberalismo produce un discurso que contradice la noción de bienestar social, incitando a una sociabilidad cada vez más debilitada y enferma. Concluimos que los debates en el ámbito del desarrollo regional deben involucrar tales categorías y problematizar la producción de malestar en los procesos de desarrollo de los territorios.

**Palabras clave:** Racionalidad neoliberal; Hegemonía; Malestar social; Salud mental.

## INTRODUÇÃO

O neoliberalismo — modelo hegemônico do capitalismo contemporâneo — traduz as mudanças do modelo de acumulação de riquezas na segunda metade do século XX, marcada especialmente pela globalização e financeirização dos mercados mundiais. Alguns aspectos destas mudanças podem ser considerados como novos paradigmas do capital, como a descentralização produtiva de mercadorias, o planejamento da produção de forma globalizada ou na captura da ação dos Estados em prol da garantia de lucratividade das empresas (HARVEY, 1993). Mais do que isso, o neoliberalismo produziu novos paradigmas na cultura e na racionalidade dos sujeitos, porém as mudanças neste âmbito interagem com construções históricas locais que resistem, com maior ou menor força, à influência de uma racionalidade hegemônica, produzindo crises de legitimidade no Estado e no próprio sistema capitalista (THERBORN, 1995; FRASER, 2018).

O geógrafo brasileiro, Milton Santos, no texto “Dinheiro e Território” de 1999, enfatiza este aspecto, ao afirmar que a ideologia dominante “se impõe à produção da história concreta dos homens a partir de um discurso único perfeitamente elaborado” (SANTOS, 1999, p. 11). Este discurso pode ser transmitido por diferentes meios: mídia, igrejas, associações, escola, partidos políticos etc. Porém, o autor destaca que o espaço de maior repercussão na difusão ideológica na cultura de um território é na produção acadêmica e científica.

A colonização das Universidades pela racionalidade neoliberal expõe uma nova e dramática fase do capitalismo mundial, a qual Santos (1999) nomeou como “ditadura do dinheiro em estado puro” (SANTOS, 1999, p. 12). Esta “ditadura” não se limita ao âmbito econômico, mas ao universo da singularidade, aos comportamentos e aos desejos particulares e coletivos. Isso significa que a racionalização neoliberal não se instituiu homoganeamente pelo território, tendo influências distintas nas escalas nacionais, regionais e locais. O território, em suas diferentes escalas de articulação, condiciona o desenvolvimento capitalista a partir de oportunidades e ameaças políticas ao processo de consolidação de sua hegemonia. Afinal, “o território mostra que há coisas que não se podem desmanchar” (SANTOS, 1999, p. 7).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Ademais, o argumento hegemônico sobre crescimento econômico — defendido pelos neoliberais como um fator de desenvolvimento dos territórios — pode incidir sobre a produção de mal-estar social (intensificação do trabalho, redução de direitos trabalhistas e sociais, precarização das condições de vida, etc.), registrado por diferentes indicadores sociais (HARVEY, 1993; DUNKER, 2015). O aumento da incidência de quadros de depressão no atual período hegemônico pelo neoliberalismo, por exemplo, indica a relação entre a governança neoliberal dos territórios e a produção de mal-estar (KEHL, 2009). Apesar disso, o “sofrimento social” é um indicador marginal no debate sobre desenvolvimento, ainda mais em projetos, planos e políticas de desenvolvimento. Assim, considera-se relevante a problematização destas três categorias — neoliberalismo, racionalidade e sofrimento social —, a fim de fomentar o diálogo acadêmico sobre as contradições entre bem-estar e desenvolvimento.

Neste sentido, este trabalho dedica-se a discutir a relação entre o mal-estar das populações em processos de planejamento dos territórios de forma exploratória, a partir de uma abordagem crítica da revisão bibliográfica da temática. Utiliza-se um referencial teórico contemporâneo, selecionado segundo relevância e contribuição à discussão sobre “sofrimento social no neoliberalismo”. O trabalho está organizado em duas partes: a primeira, voltada à discussão sobre a hegemonia da racionalidade neoliberal no Brasil; e a segunda, relacionada ao debate sobre sofrimento social e psíquico no capitalismo contemporâneo. Nas conclusões são elencadas alternativas para aprofundamento destas discussões no campo do Desenvolvimento Regional.

## NEOLIBERALISMO COMO RACIONALIDADE HEGEMÔNICA

Os processos de acumulação de riquezas no sistema capitalista assumem características peculiares a depender do território, da luta de classes, do contexto sócio-histórico e, em grande medida, das expectativas depositadas na ideia de “desenvolvimento”. Esta expectativa pressupõe que os frutos do desenvolvimento serão superiores àqueles depositados para sua realização, mediante abdicção no presente. Em última instância, pressupõe que o resultado do desenvolvimento proporcionará melhores níveis de qualidade de vida, bem-estar social ou de riqueza disponível, a médio ou longo prazo. Este discurso, em contextos favoráveis à sua aceitação, é capaz de mobilizar forças produtivas antagônicas para um mesmo propósito, minimizando os conflitos sociais em prol de um objetivo comum.

Entretanto, para analisar o neoliberalismo como um modelo de organização dos discursos sobre desenvolvimento na atualidade, é necessário observar as mudanças que este modelo apresenta em relação aos regimes de acumulação e de produção de riquezas que lhe antecederam. Apesar do termo sugerir uma “renovação” do liberalismo clássico do século XIX, o neoliberalismo possui antagonismos marcantes, em especial, aos modelos capitalistas da segunda metade do século XX, como o *Welfare State*. Apesar de suas ideias terem sido apresentadas antes do fim da Segunda Guerra Mundial, pelo economista austríaco Friedrich Hayek, em “O caminho da Servidão”, publicado em 1944 (HAYEK, 1977), a implementação do neoliberalismo em escala global só foi possível três décadas mais tarde, quando o sistema capitalista enfrentou profundas crises de legitimidade, a partir dos anos 1970 (HARVEY, 1993; ANDERSON, 1995).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



No espaço social criado por todas estas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da urbanização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas tendências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta. (HARVEY, 1993, p. 261).

Para Harvey (1993), o neoliberalismo surge em resposta às crises de produção e de manutenção da lucratividade dos modelos de acumulação anteriores, sobretudo o fordismo e o keynesianismo, predominantes nos países centrais do capitalismo entre o fim da Segunda Guerra. A partir da década de 1970, contudo, marca-se temporalmente o início da hegemonia neoliberal no mundo, pois, diante de um cenário de crises cíclicas do Capital, a globalização e a financeirização surgem como soluções globais à queda da taxa de lucros (FRASER, 2018). Em especial, este período marca uma alteração na relação do Estado com o bem-estar social, que passa a ser capitaneado pelo Mercado, a fim de mitigar a ação de governos na produção de respostas aos problemas sociais. Este movimento iniciou no campo econômico e rapidamente assumiu a construção de uma nova racionalidade — necessária para a conquista de hegemonia do modelo de acumulação neoliberal (HARVEY, 2005).

Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo. [...] **Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos.** (HARVEY, 2005, p.7-8, grifo nosso).

Neste sentido, entende-se que o neoliberalismo marca um processo de transição entre um projeto de desenvolvimento baseado no Estado de Bem-Estar Social, para um modelo individualista de progresso, no qual os países, assim como os grupos sociais e os próprios indivíduos, disputam pelo progresso como empresas disputam por lucratividade. Dardot e Laval (2016) nomeiam este produto do neoliberalismo como “racionalidade de empresa”, responsável por intrudir ideia de que o indivíduo deve ser “o mais eficaz possível, mostrar-se inteiramente envolvido no trabalho, aperfeiçoar-se por uma aprendizagem contínua, aceitar a grande flexibilidade exigida pelas mudanças incessantes impostas pelo mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 358). Trata-se de uma estratégia de uma nova racionalidade, capaz de incorporar a produtividade e o consumismo à identidade humana, criando uma cultura baseada primeiramente no *progresso* (DARDOT; LAVAL, 2016; SAFATLE, 2020).

Recordando o filósofo italiano Antonio Gramsci, Harvey (1993) destaca que o americanismo e o fordismo exemplificam a ideia de criação de um “novo homem”, adaptável a tal ponto de serem “inseparáveis de um modo específico de viver e de pensar e sentir a vida” (HARVEY, 1993, p. 121). Gramsci (2004) compreendia que a expansão deste modelo para o mundo afetaria dramaticamente a organização da vida em sociedade — sexualidade, família, moral, consumo, organização política, entre tantas outras expressões do mundo da vida, teriam que ser modificadas para forjar trabalhadores adequados ao novo processo produtivo (GRAMSCI, 2004; HARVEY, 1993, p. 122).

No entanto, este propósito enfrentou barreiras que se evidenciam nas contradições históricas do sistema, agravados por suas constantes crises. Em meio às crises econômicas, guerras e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



epidemias, tornou-se cada vez mais necessária a regulação do sistema capitalista pelo Estado, com destaque para o modelo keynesiano. O keynesianismo — plano econômico do *Welfare State* em grande parte da Europa Ocidental no pós-segunda guerra mundial — possibilitou certa estabilidade do sistema capitalista entre as décadas de 1950 e 1970. A escola keynesiana entende que o ciclo econômico não é autorregulado, como defendem os neoclássicos, mantendo uma forte relação com as ideias fordistas e tayloristas de intervenção do Estado (TENÓRIO, 2011, p. 1157). Com o tempo, o fordismo qualificou seus processos, tornando-se um “regime de acumulação plenamente acabado e distintivo” (HARVEY, 1993, p. 125).

Entretanto, a crise de 1973, causada pelo embargo petrolífero de países Árabes, em decorrência de conflitos sociopolíticos da Guerra do Yom Kipur, promoveu a deslegitimação do modelo desenvolvimentista e interrompeu o ciclo de crescimento capitalista. Foi neste período que as contradições do modelo de acumulação pós-guerra criaram as condições para a quebra de paradigma, impulsionada pela incapacidade do modelo de produção fordista e das políticas keynesianas em garantir as taxas de lucro do Capital. Inicia-se, no contexto social da década de 1970, a “crise de motivação” do liberalismo econômico (FRASER, 2018).

Segundo a filósofa norte-americana Nancy Fraser (2018), a crise de motivação das políticas de bem-estar social e a legitimação do capitalismo desenvolvimentista abriram espaço para uma radicalização dos preceitos econômicos do liberalismo, com o advento da globalização e da financeirização da economia mundial. Cabe destacar a distinção que a autora faz de “capitalismo financeirizado” — que caracteriza a atual fase da ordem social capitalista; e o “neoliberalismo”, termo utilizado para designar “um complexo ideológico que retrata o regime capitalista financeirizado como natural, justo, eficiente e gerador de prosperidade, destinado a assegurar a maior felicidade do maior número” (FRASER, 2018, p. 172).

Se no período anterior a ação do Estado promoveu as melhores taxas de lucro e produtividade do trabalho através de benefícios para as classes trabalhadoras; a crise de motivação e legitimação destes modelos incentivou sua inteira negação, projetando no Mercado — e não mais no Estado — as competências para promoção do bem-estar social. Soma-se a isto o processo de “transnacionalização da produção”, que envolveu (e envolve) numerosos prejuízos à governança dos territórios, através da competição entre regiões para atrair empresas transnacionais. Contudo, como nos lembra Fraser, “o saldo final é uma crescente incapacidade dos poderes públicos de colocar rédeas nos poderes privados” (FRASER, 2018, p. 173). Este fenômeno ultrapassou o âmbito da produção e passou a intervir tanto nas instituições do Estado, quanto nas esferas da vida privada e relações sociais dos sujeitos.

De modo mais geral, o capitalismo financeirizado é a era da “governança sem governo” – isto é, da dominação sem a folha de figo do consentimento. Nesse regime, são as estruturas de governança transnacional, tais como a Organização Mundial do Comércio, e não os Estados, que criam uma parcela cada vez maior das regras coercitivamente executáveis que agora regem extensas faixas de interação social em todo o mundo. (FRASER, 2018, p. 176).

Esta é uma das principais mudanças de paradigma do capitalismo contemporâneo em relação àquele praticado até a primeira metade do século XX. A presença e influência de organismos transnacionais na gestão dos Estados nacionais criaram crises de governança cada vez mais profundas, ao tempo em que enfraqueceram a capacidade de ação das classes trabalhadoras.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Ademais, o movimento de financeirização fez com que os Estados periféricos assumissem acordos com organismos transnacionais para obtenção de crédito, visando o desenvolvimento econômico de seus territórios, porém perdendo autonomia dos próprios processos de desenvolvimento. Em poucas palavras, o capitalismo financeirizado está “cravando as políticas macroeconômicas neoliberais no coração da economia global de modo a evitar que elas venham a ser revertidas pela ação política futura” (FRASER, 2018, p. 176).

É neste contexto que se encontram a maioria dos países ocidentais, incluindo o Brasil: endividamento, falta de recursos para investimento e conflitos internos de governança, que barram os avanços de políticas trabalhistas e sociais. Os novos paradigmas do capitalismo financeirizado se traduzem em uma nova racionalidade hegemônica, tencionada pelas contradições dos modelos de acumulação anteriores, porém condicionada às determinações próprias de nosso tempo.

Os defensores do neoliberalismo viram, no contexto de crises da década de 1970, oportunidades para transformar suas teorias econômicas em modelos de gestão dos Estados, ao tempo em que atacavam os Sindicatos e organizações trabalhistas como responsáveis pela crise, alegando o acúmulo de direitos sociais conquistados pelo *Welfare State* nas décadas anteriores. Resgatando as análises do historiador Perry Anderson, em “Balanço do Neoliberalismo”, de 1995, nota-se que os neoliberais da década de 1970 propunham um remédio derradeiro para a saída da crise: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 11). Em analogia, a “Mão-invisível do Mercado” só agiria se o “Braço-forte” do Estado garantisse a lucratividade das empresas em prejuízo aos direitos sociais conquistados em décadas de lutas dos trabalhadores.

Anderson (1995) explica que, inicialmente, os neoliberais confrontaram a social-democracia como sua principal inimiga, assumindo uma postura anti-keynesiana radical em países centrais do capitalismo, sobretudo na Europa. Não demorou, contudo, para que esta ideologia introjetasse no leste europeu os mesmos receituários econômicos e políticos e, com isso, conquistasse a hegemonia mundial, tanto em países capitalistas centrais como aqueles marcados pela experiência socialista. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, muitos governos ascenderam ao poder através do discurso neoliberal, enfatizando a incapacidade do Estado em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de longo prazo; enquanto condicionaram os Estados-nacionais ao cerceamento de sua ação política, mediante exigências de reformas e ajustes fiscais, de instituições e empresas transnacionais (ANDERSON, 1995).

Porém, as reformas propostas pelo neoliberalismo não se deram sem conflito ou resistência por parte das organizações trabalhistas, sendo necessário um novo arranjo político capaz de implementar o receituário neoliberal efetivamente. É neste sentido que Anderson refere-se à experiência chilena como o “verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea” (ANDERSON, 1995, p. 19), considerando o papel que a ditadura de Augusto Pinochet (1973 – 1990) desempenhou para que o neoliberalismo fosse implementado no Chile. O crescimento econômico do Chile nos primeiros anos da ditadura pinochetista influenciou a expansão do neoliberalismo em muitos países latino-americanos, a exemplo da Bolívia em 1985, México em 1988, Argentina em 1989, Peru e Brasil em 1990 (ANDERSON, 1995). A dissonância desta tendência neoliberal no continente se deu, sobretudo, na Venezuela — único país da América

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



do Sul a não vivenciar um regime ditatorial no século XX. Segundo o historiador, as experiências latino-americanas serviram, especialmente, como modelo para expansão do neoliberalismo em países orientais, que mantinham certa resistência ao receituário econômico e que, ao longo da década de 1980 e 1990, sustentaram as maiores taxas de crescimento econômico do mundo (ANDERSON, 1995).

Assim, apesar da primeira experiência neoliberal ter ocorrido mediante uma ditadura militar, os regimes que se sucederam na região foram legitimados por outras vias. No caso brasileiro, a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990, exemplifica um processo de institucionalização do neoliberalismo pela via democrática e representativa. Collor de Melo defendeu, durante a primeira campanha presidencial do país após 21 anos de ditadura militar, uma política econômica de redução dos gastos públicos e privatização de estatais. Seu principal opositor nas eleições, o sindicalista Luís Inácio Lula da Silva, defendia uma política econômica contrária, baseada na ampliação dos direitos trabalhistas e na solidificação da democracia. Entretanto, naquele momento (marcado pela hiperinflação e por quase uma década de recessão econômica), venceu o candidato notadamente neoliberal.

Segundo o sociólogo brasileiro Emir Sader (1995), o neoliberalismo na América Latina está marcado pelo esgotamento do Estado de bem-estar social (em países onde ele ocorreu) e, sobretudo, pela diminuição do setor produtivo industrial e aumento das importações de bens, a partir da globalização dos mercados. Os processos hiperinflacionários causados pela “crise da dívida” e pela financeirização da economia global na década de 1980, são reflexos dos modelos de desenvolvimento que priorizaram a exportação de *commodities*, e promoveram um processo de desindustrialização dos países periféricos do capitalismo. Para Sader, o neoliberalismo no continente “é filho da crise fiscal do Estado” (1995, p. 35) que se expressa na constante concentração de riquezas e no sucateamento da capacidade produtiva dos países latino-americanos, assim como na força política de modelos alternativos de desenvolvimento.

**O neoliberalismo sobrevive a si mesmo pela incapacidade da esquerda, até aqui, em construir formas hegemônicas alternativas para sua superação.** Que articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa, prioritariamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social. (SADER, 1995, p. 37, grifo nosso).

Ao observar o contexto político brasileiro desde sua redemocratização, em 1985, ou após a promulgação da Constituição Federativa, em 1988, nota-se que as políticas neoliberais vêm conquistando cada vez mais espaço dentro da burocracia do Estado, remodelando as prioridades dos governos e introduzindo um regime de austeridade fiscal, sobretudo em relação às políticas sociais. Ao longo da década de 1990 e 2000, a racionalidade neoliberal extrapolou o conflito “Mercado *versus* Estado” e assumiu protagonismo nas agendas de políticas públicas, na produção acadêmica e cultural e, em alguma medida, na própria organização da ação coletiva das classes trabalhadoras e partidos contrários ao receituário neoliberal. Trata-se de um processo contraditório, que esconde as condições necessárias ao desenvolvimento nos moldes neoliberais, à custa do bem-estar da maioria da população.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## OS SOFRIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

Os sofrimentos sociais podem ser interpretados como expressões do mal-estar gerado pelo modo de produção e organização da vida em sociedade, as quais influem sobre as condições de felicidade e infelicidade, podendo alcançar, ainda, sentidos relacionados à saúde mental dos indivíduos (DARDOT; LAVAL, 2016; DUNKER, 2015). Atualmente, com o advento da técnica e avanços científicos da neurociência e psicologia social, a categorização dos sofrimentos sociais conquistou notório interesse acadêmico. Centenas de pesquisas e artigos científicos foram publicados visando catalogar traços comportamentais que possam auxiliar na identificação destes sofrimentos, ao ponto de conceber certos momentos episódicos de infelicidade (o luto, por exemplo) como “sintomas”, dentro da lógica epidemiológica. Mesmo em culturas que reconheçam a influência da comunidade, do meio-ambiente ou do contexto social na produção de sofrimentos, cada vez mais a racionalidade neoliberal incentiva uma concepção individualizada do sofrer. Porém, da crítica à racionalidade diagnóstica do sofrimento, surgem argumentos para resgatar a noção de “patologias do social”, em uma perspectiva histórica, considerando os sofrimentos sociais como expressões reais das contradições do modo de produção em cada época (SAFATLE, 2020).

Neste sentido, considera-se que os indicadores sociais e de saúde mental, em um determinado território e sob critérios de análise, são capazes de traduzir um estágio de mal-estar social em índices de sofrimento social. Contudo, as novas tecnologias psiquiátricas e neurológicas, capazes de identificar “distúrbios” causadores de sofrimento, vêm refundando as matrizes de análise do campo da saúde mental e aceitando que sofrimentos sociais sejam interpretados a partir de diagnósticos individuais. Em síntese, a individualização das causas de sofrimento esconde as razões materiais de sua ocorrência — tendência cada vez mais associada à racionalidade neoliberal (DUNKER, 2020; KEHL, 2009).

A psicanalista brasileira, Maria Rita Kehl (2009), ao analisar as mudanças conceituais do campo da saúde mental, identifica um aumento expressivo de diagnósticos de depressão no Brasil e em outros países, sobretudo a partir da década de 1990. Uma das razões está no investimento da indústria farmacêutica em pesquisas para produção de novos psicofármacos, a exemplo do Prozac®, que em 1986 era chamado de “pílulas da felicidade”. Na atualidade, a produção destes medicamentos encontra-se com milhares de indivíduos dispostos a comprá-los, graças à lógica neoliberal de competição, aumento da produtividade e supressão dos momentos de sofrimento.

Analisar o aumento significativo das depressões como sintoma do mal-estar social no século XXI significa dizer que **o sofrimento dos depressivos funciona como sinal de alarme contra aquilo que faz água na grande nau da sociedade maníaca em que vivemos**. Que muitas vezes as simples manifestações de tristeza sejam entendidas (e medidas) como depressões graves só faz confirmar essa ideia. A tristeza, os desânimos, as simples manifestações da dor de viver parecem intoleráveis em uma sociedade que aposta na euforia como valor agregado a todos os pequenos bens em oferta no mercado. (KEHL, 2009, p. 31, grifo nosso).

A crítica da autora sobre o sofrimento dos depressivos e a atual fase do capitalismo, pressupõe que o modelo de desenvolvimento neoliberal é o causador deste processo de mal-estar na sociedade. Entre outros fatores, a racionalidade neoliberal transfere para os indivíduos as causas de seu sofrimento, eximindo tanto o Estado, quanto os mercados, do encargo de responder ao

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



mal-estar social. No neoliberalismo, cada sujeito é responsável por sua adaptação às expectativas gerais da racionalidade, quase sempre associadas à ascensão econômica ou ao *status* social. O discurso neoliberal atribui ao mercado a aptidão de retribuir hierarquicamente os mais “dedicados”, “comprometidos” e “virtuosos”. Entretanto, na medida em que os indicadores de saúde mental evidenciam a correlação entre sofrimento psíquico e as condições materiais dos indivíduos, criam-se mecanismos para amenizar (ou ocultar) as razões destes problemas sociais (SAFATLE; SILVA JUNIOR; DUNKER, 2020).

Segundo Dunker (2020), o neoliberalismo é mais do que uma teoria econômica, uma forma organizativa do sistema financeiro globalizado ou uma estrutura simbólica de valoração do consumo e da competitividade. Em suas palavras, o neoliberalismo representa:

[...] uma nova moralidade que prescreve como devemos sofrer sobre o neoliberalismo, tendo na sua cúspide preferencial a síndrome depressiva. Agora o sofrimento não é mais um obstáculo para o desenvolvimento da indústria, mas pode ser metodicamente produzido e administrado para aumentar o desempenho e é isso que caracteriza o neoliberalismo no contexto das políticas de sofrimento: individualização, intensificação e instrumentalização. (DUNKER, 2020, p. 182).

Esta nova moralidade, que difere da racionalidade clássica do capitalismo moderno e que é característica do neoliberalismo, permite que os sofrimentos sociais sejam utilizados para justificação de medidas econômicas de austeridade, distorcendo a realidade para defesa de um argumento inverídico e contraditório. Se em períodos anteriores a depressão sinalizava para a perda de produtividade do trabalho, ou de forma ampliada, como um problema social ligado ao mal-estar na sociedade; hoje a depressão é vista como “oportunidade” para um vasto universo de produtos ligados à “indústria do bem-estar” (KEHL, 2009; DUNKER, 2020).

A influência da racionalidade neoliberal nas instituições de saúde mental, pode ser problematizada pela contínua transferência das razões do sofrimento humano, para uma lógica dos distúrbios orgânicos do cérebro. Isto cria uma razão instrumental dos sofrimentos ao ponto de não se atribuir mais às causalidades do mundo da vida, tornando as ações e políticas de saúde mental em meras promotoras de psicofármacos. Além disso, o neoliberalismo cria condições para que a presença do Estado na oferta de políticas de bem-estar social seja reduzida, transferindo para o mercado a tarefa de produzir respostas ao aumento dos sofrimentos sociais (KEHL, 2009; NEVES et al., 2020). Neste contexto, a medicalização do sofrimento assume protagonismo no campo científico, e mais diretamente na saúde mental a partir da década de 1980, com a criação da “clínica dos transtornos”. Esta razão instrumental abriu espaço para que novos medicamentos fossem produzidos e comercializados, projetando uma nova demanda na sociedade: a busca pelo “aprimoramento de si” (NEVES et al., 2020, p. 125).

Os investimentos da indústria farmacêutica em pesquisas psiquiátricas e no campo da saúde mental em geral, vêm produzindo um novo paradigma científico, no qual espera-se mais do que a cura dos sofrimentos — buscam-se formas de ajustar os comportamentos e emoções ao “ritmo exigido do sujeito neoliberal” (NEVES et al., 2020, p. 141). Atualmente, a oferta de medicamentos estimulantes e a procura espontânea destes produtos demonstram a capacidade de propaganda do mercado neste campo. O papel da psiquiatria e da farmacologia na construção de uma “indústria do bem-estar” é uma discussão contemporânea no campo das ciências da



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



saúde e ciências sociais, especialmente na relação entre as instituições de pesquisa e a produção de respostas sintéticas aos sofrimentos sociais.

Safatle (2020) explica que as patologias ligadas ao sofrimento psíquico, ou melhor, as classificações dadas às manifestações deste sofrimento (doença, distúrbio, sintoma, transtorno, etc.), são interpretações inscritas no tempo e no espaço, como formas de sofrimento socialmente excessivas ou em desacordo com as normas da racionalidade (SAFATLE, 2020, p. 9). A inscrição dos sofrimentos psíquicos (referente ao indivíduo) na categoria de “patologia” decorre de um novo tipo de relação com o social, que transfere para os sujeitos que sofrem as condições e causas de seu sofrimento; ao tempo em que minimizam seu caráter social. Considerando a os quadros de depressão ou a síndrome de Burnout como “patologias do social”, concorda-se que “[...] as patologias são setores fundamentais de processos de socialização [...] ao fazer com que [os sujeitos] internalizem modos de inscrever seus sofrimentos, seus “desvios” e descontentamentos em quadros clínicos socialmente reconhecidos (SAFATLE, 2020, p. 9).

Neste sentido, entende-se que os sofrimentos sociais se configuram como patologia na medida em que sua ocorrência se torna expressiva, ao ponto de contradizer os argumentos da própria racionalidade hegemônica em relação aos sofrimentos sociais.

Entretanto, reconhece-se que, em determinadas situações, o uso de psicofármacos auxilia em situações de intenso sofrimento psíquico, fornecendo tempo para intervenções e tratamentos preventivos. Em outros casos, o uso de estimulantes químicos pode fornecer sensações de bem-estar que auxiliam na superação de experiências traumáticas, no tratamento de dores crônicas, na recuperação emocional e, até mesmo, na mitigação de comportamentos autodestrutivos (BOTEGA, 2014). Os argumentos trazidos até aqui recaem, sobretudo, sobre a intencionalidade de se produzir um “modelo ideal de sujeito” (DUNKER, 2020, p. 317), com apoio e incentivo de setores da indústria farmacêutica mundial. Pois, como se evidencia na atualidade, os psicofármacos tornaram-se a maior fonte de renda da indústria farmacêutica no século XXI, movimentando bilhões de dólares todos os anos e atendendo aos mais variados “sintomas” (DUNKER, 2021)<sup>1</sup>.

Finalmente, destacam-se as aproximações possíveis entre o debate sobre racionalidade neoliberal e o sofrimento social dentro do campo do Desenvolvimento Regional. Como apresentado, as determinações dos modelos de desenvolvimento influenciam não apenas na produção de sofrimentos, mas, em especial, no reconhecimento do sofrimento individual como “patologia”, na medida em que sua ocorrência acusa as contradições nos processos de desenvolvimento. Mais do que isso, considera-se necessário produzir uma crítica à racionalidade neoliberal como modelo de desenvolvimento capitalismo, acusando sua contradição em relação aos preceitos de bem-estar social. Afinal, o sofrimento sob o neoliberalismo possui particularidades em relação às fases anteriores do capitalismo, sendo necessário compreender o seu desenvolvimento para propor novas formas de agir.

<sup>1</sup> “Em 2011 as drogas psiquiátricas tornaram-se a maior fonte de renda das indústrias farmacêuticas, arrecadando 18 bilhões de dólares em antipsicóticos, 11 bilhões em antidepressivos e quase 8 bilhões em remédios para TDAH” (MARTINHAGO; CAPONI, 2019, p. 15 *apud* DUNKER, 2021, p. 185).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONCLUSÃO

Este trabalho dedicou-se a refletir sobre o modelo neoliberal de desenvolvimento para além do campo econômico e da produção. Destacou-se que o neoliberalismo possui formas de governança peculiares em relação às fases anteriores do capitalismo, especialmente na relação contraditória entre desenvolvimento e bem-estar social. Como apresentado, o neoliberalismo prevê a criação de um novo sujeito, alinhado às configurações do capitalismo financeirizado e adaptado à racionalidade hegemônica, inclusive na relação com os sofrimentos sociais. Porém, o aumento substancial das “patologias do social” no século XXI tende a enfraquecer a legitimidade do sistema econômico, criando possibilidades de crítica à razão e a intencionalidade dos modelos de desenvolvimento baseados em preceitos neoliberais.

Por fim, reconhece-se as lacunas deste trabalho para debater a temática do mal-estar social no neoliberalismo, compreendendo a amplitude e complexidade de suas determinações. Considera-se que as reflexões a respeito da temática vêm avançando no campo das ciências sociais aplicadas, com destaque para o Brasil, que vivencia um ciclo de deslegitimação do receituário neoliberal para o território. Neste sentido, considera-se o campo do Desenvolvimento Regional especialmente relevante para ampliação destas reflexões, sobretudo pelas competências interdisciplinares promovidas por esta área do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida: epidemiologia. São Paulo: **Psicol. USP**; v. 25, n. 3, p. 231-236, dez., 2014.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- DUNKER, Christian. **Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- DUNKER, Christian. **Crítica da razão diagnóstica: por uma psicopatologia não-toda**. In: Vladmir Safatle, Nelson da Silva Junior, Christian Dunker (Orgs.). *Patologias do social: arqueologias do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.
- DUNKER, Christian. **A hipótese depressiva**. In: Vladmir Safatle, Nelson da Silva Junior, Christian Dunker (Orgs.). *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- FRASER, Nancy. Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. **Cadernos de Filosofia alemã**, v. 23, n. 2, p. 153-188, jul - dez, 2018.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. v. 1. 2004.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



HARVEY, David. **A brief history of neoliberalismo**. Inglaterra: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Porto Alegre: Globo, 1977.

KEHL, Maria Rita. **O tempo e o cão: a atualidade das depressões**. São Paulo: Boitempo, 2009.

NEVES, Cristina C. S.; PEREIRA, Ana Paula C.; PEREIRA, Carlos A. S. Strategies of suicide prevention within the school for teenagers: a literature review on the base medline. **Research, Society and Development**; v. 9, n. 7, p. e300973945, 2020.

SADER, Emir. **A hegemonia neoliberal na América Latina**. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.

SAFATLE, Vladimir. **Em direção a um novo modelo de crítica: as possibilidades de recuperação contemporânea do conceito de patologia social**. In: Vladimir Safatle, Nelson da Silva Junior, Christian Dunker (Orgs.). **Patologias do social: arqueologias do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson; DUNKER, Christian. **Patologias do Social: arqueologias do sofrimento psíquico**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. Rio de Janeiro: **GEOgraphia**; v. 1, n.1,1999.

TENÓRIO, Fernando. A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo. **Revista de Administração Pública**; v. 45, n. 4; pp. 1141-1172, 2011.

THERBORN. Göran. **A crise e o futuro do capitalismo**. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST1: Gestão social e controle social de territórios

## O “LUGAR” E O “LOCAL” NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

EL “LUGAR” Y LO “LOCAL” EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

THE “PLACE” AND THE “LOCAL” IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

**Virginia Elisabeta Etges**

Doutora em Geografia Humana (USP), Professora titular do PPG em Desenvolvimento Regional da UNISC,  
Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq

**Resumo:** Neste ensaio pretendemos, de forma exploratória, contribuir com o debate sobre o significado dos conceitos de lugar e de local, a partir de fontes bibliográficas e de discussões em grupos de pesquisa que têm como tema o Desenvolvimento Regional. Enquanto o termo lugar é o *locus* de reprodução das relações do cotidiano, o uso do termo local remete a uma dimensão espacial específica, ou seja, um nível escalar para o estudo da configuração do território.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Escalas de Análise. Lugar. Local

**Resumen:** En este ensayo pretendemos, de forma exploratoria, contribuir al debate sobre el significado de los conceptos de lugar y local, a partir de fuentes bibliográficas y discusiones en grupos de investigación cuya temática es el Desarrollo Regional. Mientras que el término lugar es el locus de reproducción de las relaciones cotidianas, el uso del término local se refiere a una dimensión espacial específica, es decir, un nivel escalar para el estudio de la configuración del territorio.

**Palabras clave:** Desarrollo Territorial. Escalas de análisis. Lugar. Local

**Abstract:** In this essay we intend, in an exploratory way, to contribute to the debate on the meaning of the concepts of place and local, based on bibliographic sources and discussions in research groups whose theme is Regional Development. While the term place is the locus of reproduction of everyday relationships, the use of the term local refers to a specific spatial dimension, that is, a scalar level for the study of the configuration of the territory.

**Keywords:** Territorial Development. Analysis Scales. Place. Local

## INTRODUÇÃO

As transformações, cada vez mais aceleradas, que vivemos nos dias atuais exigem cuidado crescente com os conceitos que utilizamos para traduzir a realidade. Sabemos que nesse

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



processo os conceitos também vão sendo reconstruídos, o que exige atenção redobrada dos pesquisadores que os utilizam na elaboração de interpretações da realidade.

Na área do Desenvolvimento Regional defrontamo-nos com conceitos que expressam, de forma coetânea, dimensões de espaço e de tempo, uma vez que podem ser datados, como espaço, espaço geográfico, território e região. Para além destes, temos os conceitos de lugar e de local, que, via de regra, aparecem como sinônimos.

O geógrafo Marcelo Lopes de Souza, na apresentação do livro *Os Conceitos Fundamentais na Pesquisa Sócio-espacial*, coloca em destaque o necessário cuidado que se deve ter com o “uso” dos conceitos, ao colocar a seguinte pergunta: O que são os nossos conceitos e para que eles servem? Para respondê-la, se vale de duas metáforas: Se pensarmos que, para elucidar a realidade, precisamos erguer “edifícios” que nos permitam enxergar mais e melhor, podemos entender os conceitos como os “tijolos”; a teoria como os “tijolos com argamassa” já assentados, formando um todo coerente, e o método como sendo a maneira de “assentar os tijolos”, “levantar as paredes”, etc., sem agredir a realidade (sem ignorar a “topografia”, sem enfeitar a “paisagem”, sem deixar de aproveitar os materiais disponíveis mais apropriados...)

É claro que não nos valem de tantos conceitos em uma pesquisa empírica (mas teoricamente lastreada...), ou reflexão essencialmente teórica (mas devidamente informada pela pesquisa empírica...) quantos são os tijolos de um edifício. Apesar disso, talvez a metáfora ajude a perceber o papel dos conceitos como *unidades explicativas fundamentais*, ao mesmo tempo constitutivas de qualquer construção teórica (e imprescindíveis a toda pesquisa que vá além do empirismo mais chão e descarnado) e nutridas pelas abordagens teóricas, as quais lhes garantem coerência. [...] Imaginemos, agora, os conceitos como “ferramentas”. Uma ferramenta, obviamente, só nos será útil se soubermos usá-la, se tivermos um mínimo de treinamento e familiaridade com ela. A melhor ferramenta será inútil nas mãos de alguém que nada entenda do ofício. Da mesma maneira que uma ferramenta precisa ser testada ou, pelo menos, se tornar familiar a quem vai utilizá-la, uma ideia vaga e ainda não refletida consciente e sistematicamente deveria ser antes considerada uma noção do que um conceito. (SOUZA, 2013, p. 11)

Neste ensaio, portanto, pretendemos contribuir com esse debate, a partir de fontes bibliográficas e de discussões em grupos de pesquisa, que têm como tema o Desenvolvimento Regional. Para tanto, apresentaremos a discussão dos dois conceitos em foco, iniciando pela abordagem do “lugar”, seguido da discussão do “local”, finalizando com a contextualização desses conceitos no âmbito do desenvolvimento territorial.

## O significado de “lugar”

O conceito de lugar é uma ideia bastante explorada em ciências humanas, em particular na Geografia. A descrição que faz mais sentido ao uso atual dado ao conceito de lugar pela Geografia Humanista é a definição apresentada por Tuan nos anos 1970, que considera que a Geografia é a ciência que estuda a terra como lar das pessoas. Sendo assim, lugar se revela por apresentar significados e afeições, boas e ruins, estabelecidos entre o homem e o espaço geográfico. (SUESS; RIBEIRO, 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Milton Santos afirma que “o mundo, como um conjunto de essências e de possibilidades, não existe para ele próprio, e apenas o faz para os outros. É o espaço, isto é, os lugares, que realizam e revelam o mundo, tornando-o historicizado e geografizado, isto é, empiricizado. Os lugares são, pois, o mundo, que eles reproduzem de modos específicos, individuais, diversos.” (SANTOS, 2001, p. 104)

Ou seja, o que funda o lugar é a unicidade e a contiguidade dos eventos. O lugar pode ser compreendido como a extensão do acontecer homogêneo ou solidário e é pelo lugar que revemos o mundo e ajustamos nossa interpretação, pois, nele, o recôndito, o permanente, o real triunfam, afinal, sobre o movimento, o passageiro, o imposto de fora. (SANTOS, 1996).

Souza (2013, p. 114), citando Oslender (2004), enfatiza que

O sentido de lugar se refere às maneiras como a experiência e a imaginação humanas se apropriam das características e qualidades físico-materiais da localização geográfica. Ele captura as orientações subjetivas que derivam do viver em um lugar em particular como um resultado de processos sociais e ambientais interconectados, criando e manipulando relações flexíveis com o espaço físico material. As abordagens fenomenológicas do lugar, por exemplo, têm tendido a enfatizar os modos como os indivíduos e as comunidades desenvolvem ligações profundas com os lugares por meio da experiência, da memória e da intenção.

Souza (2013) destaca ainda que no caso do conceito de lugar, não é a dimensão do poder que está em primeiro plano ou que é aquela mais imediatamente perceptível diferentemente do que se passa com o conceito de território; mas sim a dimensão cultural-simbólica e, a partir daí, as questões envolvendo as identidades, intersubjetividade e as trocas simbólicas, por trás da construção de imagens e sentidos dos lugares enquanto espacialidades vividas e percebidas, dotadas de significado

Portanto, enquanto o termo lugar é o *locus* de reprodução das relações do cotidiano, o uso do termo local remete a um recorte espacial específico, sendo, pois, um nível escalar para estudar e analisar a configuração do território.

Atribui-se a Carl Sauer a primeira importante contribuição para a valorização do conceito de lugar. Para o autor, a paisagem cultural é que define o estudo da Geografia e o sentido do lugar estaria vinculado à ideia de significação dessa paisagem em si. A partir daí, esse termo foi sendo vinculado não ao local, mas ao significado específico, ou seja, aos atributos relativos e únicos de um dado ponto do espaço, transformando suas impressões em sensações únicas. (HOLZER, 1999)

Com essa evolução, sobretudo pelas contribuições de autores como Yi-Fu Tuan e Anne Buttimer, a ideia de lugar passou a associar-se à corrente filosófica da fenomenologia que, basicamente, trata os fatos como únicos, partindo da compreensão do ser sobre a realidade e não da realidade em si, esta tida como inatingível. Nesse contexto o lugar ganhou a ideia de significação e, mais do que isso, de afeto e percepção.

Espaços públicos de convivência e lazer são frequentemente abordados e estudados pela Geografia a partir da ideia de lugar. Em alguns casos, estudos geográficos com base nessas premissas foram responsáveis pela mudança na arquitetura de praças e espaços de lazer,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



sobretudo no sentido de adequar tais lugares à compreensão e percepção das pessoas e à ideia que estas tinham de como deveria ser o seu lugar. (HOLZER, 1999)

Na primeira metade da década de 1970 podemos destacar os nomes de Tuan e de Buttimer como os que mais contribuíram na busca por uma identidade própria para a geografia humanista. Esses autores foram pioneiros na utilização dos conceitos de lugar e de mundo vivido, ambos associados a uma base teórica fenomenológico existencialista, aporte que mais tarde permitiria a identificação de seus trabalhos como humanistas (HOLZER, 1999, p.115)

Para Tuan (2011, p. 2) lugar é qualquer localidade que tem significado para uma pessoa ou grupo de pessoas.

O sentido de lugar é adquirido após um período de tempo. Quanto tempo? Podemos dizer, geralmente, que quanto mais tempo permanecermos em uma localidade melhor a conheceremos e mais profundamente significativa se tornará para nós, ainda que essa seja apenas uma verdade grosseira. Conhecer subconscientemente com os sentidos passivos do corpo — particularmente o olfato e o tato — exige longo tempo de permanência. Conhecer com a visão e a mente exige muito menos tempo (TUAN, 2011, p. 14)

Partindo de uma perspectiva humanista, interessada na subjetividade da relação homem-ambiente, a preocupação está em definir o lugar como base fundamental para a existência humana, como experiência ou "centro de significados" que está em relação dialética com o constructo abstrato que denominamos espaço (HOLZER, 1999). Para Tuan (1983, *apud* CABRAL, 2007), espaço e lugar são termos familiares e complementares: o que começa como espaço indiferenciado acaba assumindo a configuração de lugar, ao conhecermos e o dotarmos de valor.

Há um fortalecimento no debate desse conceito chave e de conceitos auxiliares que em algum momento da história da ciência geográfica foram evocados, a saber, o lugar, a paisagem, a região, o território, a sociedade e a natureza. Desses conceitos, o lugar, talvez, seja o menos valorizado, pelo menos em boa parte de sua história enquanto ciência, contudo, atualmente está sendo fortalecido como um dos principais conceitos em Geografia, devido ao grande holofote dado pela Geografia Humanista, através de estudos do mundo vivido, da literatura, da música e da arte, em geral e, também, por meio da Geografia escolar, que vê nesse conceito uma importante ferramenta na construção de conhecimentos geográficos. (SUESS; RIBEIRO, 2017)

Assim, entende-se que o lugar possui uma maior amplitude, deixando de ser visto como um espaço qualquer na superfície, para incorporar os sentidos experienciais, no qual cada pessoa reconhecerá o significado por meio das relações construídas e estabelecidas. (SUESS; RIBEIRO, 2017)

A ideia da totalidade, que os filósofos nos legaram como produto da sua cosmovisão, como produto da sua formidável penetração no entendimento do mundo, agora, com a planetarização da técnica hegemônica, é trabalhável empiricamente. Acho que essa é a grande novidade, a grande ponte entre a produção de uma geografia teórica, isto é, o estudo dos conceitos, e os lugares. Por essa razão atribuímos tanta importância ao fenômeno da técnica na interpretação de lugares. Nesse sentido, o lugar é o lugar de uma escolha. O mundo está aí e o lugar colhe no mundo atributos que o realizam

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



histórica e geograficamente. É o mundo que se dá seletivamente no lugar. O fenômeno técnico, na sua abrangência telúrica atual, permite entender a totalidade mundo a partir dessa empiricidade. Por conseguinte, a possibilidade de uma teorização que abranja o todo e a parte no campo do espaço se tornou possível também através, creio eu, e digo com toda a timidez, do cotidiano. Porque o cotidiano é a realização das pessoas e, quem sabe, também das instituições e das empresas nos lugares. (SANTOS, 1999, p. 22)

Faz-se necessário aqui ressaltar que os termos lugar e local não são sinônimos e nem sempre se referem ao mesmo contexto de análise do espaço.

De acordo com Bartoly (2011) o status de “conceito-chave” não reflete a atenção ou a importância dispensada ao lugar no âmbito da geografia. Na verdade, se comparado aos conceitos de espaço, território, região e paisagem, o lugar foi, e de certa forma continua sendo esquecido nos trabalhos dos geógrafos. Quando não é esquecido, acaba sendo confundido. Talvez, mais danoso do que o esquecimento seja a aplicação incorreta do conceito.

Para Bartoly (2011, *apud* SUESS; RIBEIRO, 2017, p. 6) "em quaisquer das correntes de pensamento da Geografia que trataram e tratam do lugar, reduzi-lo ao sinônimo de local marca um grave erro".

Nas condições atuais, o cidadão do lugar pretende instalar-se também como cidadão do mundo. A verdade, porém, é que o “mundo” não tem como regular os lugares. Em consequência, a expressão cidadão do mundo torna-se um voto, uma promessa, uma possibilidade distante. A partir do país como federação de lugares será possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países. Trata-se, em ambas as etapas, de uma construção de baixo para cima cujo ponto central é a existência de individualidades fortes e das garantias jurídicas correspondentes. A base geográfica dessa construção será o lugar, considerado como espaço de exercício da existência plena. (SANTOS, 2003)

Junto à busca da sobrevivência, vemos produzir-se, na base da sociedade, um pragmatismo mesclado com a emoção, a partir dos lugares e das pessoas juntos. Esse é, também, um modo de insurreição em relação à globalização, com a descoberta de que, a despeito de sermos o que somos, podemos também desejar ser outra coisa. Nisso o papel do lugar é determinante. Ele não é apenas um quadro de vida, mas um espaço vivido, isto é, de experiência sempre renovada, o que permite, ao mesmo tempo, a reavaliação das heranças e a indagação sobre o presente e o futuro. (SANTOS, 2003)

O lugar, assim como laço identitário a um local ou região, por ser portador e preservador de uma racionalidade própria, distinta da racionalidade instrumental globalizante, pode ser fonte de oposição a esta racionalidade e seu projeto de universalização totalizante, como afirma Silva (2019), destacando que

el lugar es la oportunidad del acontecer. y éste, al volverse espacio, aunque no pierda sus marcas de origen, gana características locales. es como si la flecha del tiempo se torciese en contacto con el lugar. el evento es, al mismo tiempo, deformante y deformado. por ello, se habla de la imprevisibilidad del evento, a la cual rícoeur denomina autonomía, es decir, la posibilidad de construir en el lugar una historia de las acciones que sea diferente del proyecto de los actores hegemónicos. ese es el gran

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



papel del lugar en la producción de la historia e indicarlo es la gran tarea de los geógrafos en este fin de siglo. (SANTOS, 1996, p. 149)

O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é o espaço do acontecer solidário e estas solidariedades definem usos e geram valores de naturezas múltiplas: culturais, antropológicas, econômicas, sociais, financeiras, entre outras. Essas solidariedades pressupõem coexistência, logo pressupõem o espaço geográfico. “Por enquanto, o lugar - não importa sua dimensão - é a sede dessa resistência da sociedade civil, mas nada impede que aprendamos as formas de estender essa resistência às escalas mais altas” (SANTOS, 2005, p. 259).

## Local como escala

Na discussão de escalas, duas abordagens se colocam: a *escala cartográfica* e *escala geográfica*. Souza (2013) explica que a *escala cartográfica* consiste, simplesmente, na relação matemática entre as dimensões de um objeto qualquer no mundo real e as dimensões do desenho que representa esse mesmo objeto em um mapa, carta ou planta. Assim, a *escala cartográfica* pode ser apresentada sob a forma de uma escala numérica, em que a proporção é expressa como uma fração, sendo que o denominador representa a distância no terreno, e o numerador, seu equivalente no mapa, planta ou carta. Por exemplo, 1: 1.000.000 significa que um centímetro no mapa equivale a um milhão de centímetros no terreno (ou seja, 1.000 quilômetros). Porém, ela também pode ser apresentada na forma de uma escala gráfica em que a proporcionalidade é expressa com a ajuda de uma barra numerada. Muitas vezes é conveniente utilizar apenas a escala gráfica pois ela não perde a validade quando a figura é reduzida ou é ampliada, uma vez que a barra da escala é reduzida ou ampliada na mesma proporção.

É importante esclarecer também que na cartografia, quanto maior o denominador, menor é a escala; e inversamente, quanto menor for o denominador, maior será a escala. Uma escala é dita grande quando é de 1:50.000 ou “maior” (carta topográfica ou planta), e dita pequena quando for de no mínimo 1:2.000.000 (quando se trata de representar países ou continentes). Portanto, quanto maior a escala, maior será a quantidade de detalhes observáveis. (SOUZA, 2013). Portanto, a representação do local numa *escala cartográfica* (mapa, carta ou planta) vai se dar sempre em uma escala grande.

Entretanto, o enfoque neste ensaio recai sobre a *escala geográfica*, que é mobilizada como um instrumental metodológico de observação de fenômenos socioespaciais que se desdobram por múltiplas escalas de análise (local, regional, nacional, global), apresentando características específicas e diferenciadas em cada uma delas. Por isso é importante observar que:

Na pesquisa sócio-espacial – e, na verdade, também em outras áreas de pesquisa e até mesmo no âmbito do senso comum – quando falamos que um determinado fenômeno ocorre em “larga escala” ou em “grande escala” não estamos querendo dizer que ele tem um alcance tão pequeno ou uma extensão tão restrita a ponto de poder ser adequadamente representado por uma carta topográfica ou mesmo por uma planta; muito pelo contrário: significa que seu alcance ou a sua extensão é tão grande que, se quiséssemos ou pudéssemos representa-lo cartograficamente, teríamos de apelar para um mapa cuja *escala cartográfica* seria pequena (ou na maior das hipóteses, intermediária: por exemplo 1:500.000 ou 1:1.000.000). (SOUZA, 2013, p. 181)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Harvey (2000, p. 75) afirma que as escalas de análise não são imutáveis nem muito menos “naturais”, elas são, muito pelo contrário, produtos de mudanças tecnológicas, modos de organização humana e da luta política. Nas palavras de Marston (2004 *apud* SOUZA, 2013, p. 191), “a escala não é uma categoria pré-existente, apenas à espera para ser aplicada, mas sim um modo de contextualizar concepções da realidade. Isso significa que diferentes escalas constituem e são constituídas através de uma estrutura histórico-geográfica de interações sociais.”

De acordo com Souza (2013) a escala local se refere a recortes espaciais que, em graus variáveis, de acordo com o seu tamanho, expressam a possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço e, adicionalmente, a possibilidade de formação de identidades sócio-espaciais bastante particulares sobre a base dessa vivência.

Isso não é um formalismo, apesar das muitas possibilidades de variação: afinal, seja em uma cidade (ou mesmo numa metrópole), em uma vila ou aldeia, ou em uma pequena área rural, a chance de se encontrar frequentemente com certas pessoas (sejam amigos ou parentes ou “quase desconhecidos” que moram e trabalham nas nossas cercanias) é especialmente grande, assim como especialmente grande é o acesso a informações – por meio dos meios de comunicação, dos comentários de amigos e vizinhos, etc – sobre esse espaço menos ou mais restrito que vai de nossa rua à nossa cidade (ou vila ou aldeia), ou à metrópole. E não é só isso: é igualmente a essa escala que se vinculam os níveis mais básicos da administração estatal (municípios e eventualmente suas subdivisões político-administrativas – e, em um nível maior de complexidade, a isso podem ser agregados, às vezes, os órgãos metropolitanos) representando uma situação de maior proximidade física entre os cidadãos e a sede do poder estatal (no que concerne ao “Estado local”). É bem verdade que essa maior proximidade costuma ser politicamente muito enganosa e objeto de manipulação ideológica, uma vez que a distância político-social substantiva pode ser imensa, e geralmente o é em uma sociedade estruturalmente dividida entre dirigentes e dirigidos; no entanto, por outro lado a menor distância física oferece mais facilmente a chance de os cidadãos exercerem práticas espaciais de protesto direcionadas a tais sedes de poder estatal... Aliás, e adicionalmente, é por isso também que precisamente, na escala local, a participação política se mostra mais viável, notadamente no que concerne à possibilidade de interações entre as pessoas em situação de copresença (ou seja, contatos face a face). (SOUZA, 2013, p. 202).

A escala, entendida como extensão da organização dos fenômenos ou como um dado da organização, constitui uma manifestação do conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações que foram o espaço. A combinação de fins e meios muda ao longo do tempo e, com ela, a superfície de incidência, a área de ocorrência, a situação e sua extensão; por isso a escala é um limite e um conteúdo que se transformam ao sabor das variáveis dinâmicas que decidem sobre o acontecer regional ou local (SANTOS, 1996).

## Lugar e Local no Desenvolvimento Territorial

Vivemos com uma noção de território herdada da modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



histórica. o que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro. (SANTOS, 2005)

A ciência política de modo geral ignora o território – dá conta da divisão dos estados, dos municípios, mas não dos conteúdos –, como se ele não tivesse um conteúdo social. Este aparece apenas como estatísticas, que são caixinhas que vamos abrindo à medida que necessitamos produzir o discurso, mas está excluído o conteúdo – o dinamismo socio-territorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que têm a ver com a existência. (SANTOS, 1999)

Trata-se, portanto, de pensar sobre uma nova ordem mundial que relaciona o global e o local. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema, característica essencial do período técnico científico e informacional, produtor de verticalidades. Já a ordem local diz respeito a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e, como território, regidos pela interação, pela contiguidade, denominadas de horizontalidades. (SANTOS, 2005, p. 254)

Essa ideia de território usado pode ser mais adequada à noção de um território em mudança, de um território em processo, destacou Santos (1999). Se o tomarmos a partir de seu conteúdo, uma forma conteúdo, o território tem de ser visto como algo que está em processo. E ele é muito importante, ele é o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local. Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto como um campo de forças, como o espaço do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

## Considerações Finais

O objetivo desse ensaio foi trazer elementos para o debate sobre os conceitos de lugar e local, via de regra entendidos como sinônimos. Isto se evidencia nos textos de vários autores, inclusive no texto de Milton Santos, conforme segue:

A territorialidade é um atributo do território ou dos seus ocupantes? Vivo o meu cotidiano no território nacional ou no *lugar*? Essas perguntas me parecem importantes porque estão ligadas ao que eu chamaria de saber da região em contraposição a saber do expert internacional. Este, cada vez mais, é chamado a falar sobre o *lugar*, quando no máximo deveria fazer uma palestra de dois dias e ir embora. Porque o saber *local*, que é nutrido pelo cotidiano, é a ponte para a produção de uma política – é resultado de sábios locais. O sábio *local* não é aquele que somente sabe sobre o *local* propriamente dito; tem de saber, mais e mais, sobre o mundo, mas tem de respirar o *lugar* em si para poder produzir o discurso do cotidiano, que é o discurso da política. Por conseguinte, o expert de fora vem como aquele que atíça a brasa como um fole. E tem que ir embora. (SANTOS, 1999, p. 21)

Tenho cada vez mais consciência de que há necessidade de se fortalecer a produção desse saber *local* e, no caso brasileiro, de apoiar a multiplicação de Universidades, sobretudo de Programas de Pós-Graduação. [...] Essa produção do saber *local* é o que vai permitir que os estudos sejam menos dirigidos aos colegas, já que o que hoje produzimos não é para mais ninguém senão para nós mesmos. Trata-se do que os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



franceses chamariam hoje uma produção fechada. Os colegas leem, os colegas citam e ficamos felizes. Felizes *interni corporis*, mas se desejarmos que o nosso trabalho realmente seja uma produção que apresse o desenvolvimento social, será outra a forma de produção do saber. (SANTOS, 1999, p. 22)

Ao fazer esse destaque não estamos imprimindo demérito à obra de Milton Santos, apenas ilustrando que assim como as obras dos autores são datadas, também os conceitos são construções datadas, mas que ao longo do tempo podem ser revisitados e redefinidos.

A partir do exposto, concluímos que é no território que se observar os arranjos sócio-espaciais que podem ser identificados nas escalas local, regional, nacional ou global, por exemplo. E é também no território que o lugar se manifesta a partir da relação que indivíduos ou grupos sociais estabelecem com o espaço em que vivem, tendo o lugar como espaço de vida.

## REFERÊNCIAS

BARTOLY, F. Debates E Perspectivas do Lugar na Geografia. **GEOGRAPHIA**, NITERÓI, RJ, V. 13, N. 26, P. 66-91, 2011.

CABRAL, L.O. Revisitando as noções de espaço, lugar, paisagem e território, sob uma perspectiva geográfica. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, Edufsc, v. 41, n. 1 e 2, p. 141-155, abril e outubro de 2007.

HOLZER, W. O lugar na Geografia Humanista. **Revista Território**. Rio de Janeiro. Ano IV, nº 7. p.67-78, 1999. Disponível em: [http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/07\\_6\\_holzer.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/07_6_holzer.pdf) Acesso em: 15 de ago. 2022.

SILVA, D. J. S. Sentido de Lugar e Territorialidade na leitura Geográfica dos Movimentos Indígenas na Amazônia. In: COUTO, A. C. O.; SANTOS, T. V.; RIBEIRO, W. O. **Amazônia: fronteiras, grandes projetos e movimentos sociais**. Belém: EDUEPA, 2019.

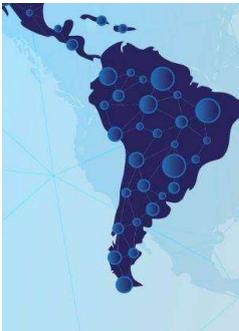
SANTOS, Milton. O retorno do território. En: **OSAL - Observatorio Social de América Latina**. Año 6, n. 16. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, p. 15-26.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SUESS, R. C.; RIBEIRO, A. S. S. O Lugar na Geografia Humanista: uma reflexão sobre o seu percurso e questões contemporâneas – escala, críticas e cientificidade. **Revista Equador** (UFPI), Vol. 6, Nº 2, 2017, p.1 – 22. Disponível em: <http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador>  
Acesso em: 12 ago. 2022.

TUAN, Y Fu. Espaço, Tempo, Lugar: um arcabouço Humanista. **Geograficidade** v.01, n.01, 2011.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 1: Gestão social e controle social de territórios

## O PROGRAMA DE INCENTIVO AO APARELHAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA (PISEG): GOVERNANÇA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR NA SEGURANÇA PÚBLICA

THE PUBLIC SECURITY EQUIPMENT INCENTIVE PROGRAM (PISEG): GOVERNANCE WITH POPULAR PARTICIPATION IN PUBLIC SECURITY

EL PROGRAMA DE INCENTIVOS AL EQUIPAMIENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA (PISEG): GOBERNANZA CON PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Rafael Luft<sup>1</sup>, Dr<sup>a</sup> Marlise Amália Reinehr Dal Forno<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mestrando do PGDREDES da UFRGS.

<sup>2</sup> Professora Titular do PGDREDES da UFRGS, Doutora em Geografia.

### RESUMO

O presente artigo tem a finalidade de promover a reflexão sobre o Programa de Incentivo ao Reaparelhamento da Segurança Pública/RS. O objeto do estudo é o PISEG, programa do governo do estado que oferece às empresas do Rio Grande do Sul a oportunidade de contribuir com parcela do imposto devido de ICMS para investimentos em segurança pública. Esse programa revela conceitos de democracia participativa quando envolve a comunidade, de governança quando a gestão do processo se dá de forma horizontal e consagra o poder local nos territórios. A iniciativa de um grupo de pessoas organizadas a partir de um instituto foi desencadeador de uma legislação e, junto da Secretaria de Segurança Pública, notaram uma forma alternativa para o fortalecimento das instituições policiais, maior participação popular e consequente diminuição de indicadores criminais que afetavam todo o estado. O objetivo, que se apresenta como problema da pesquisa, é avaliar se a iniciativa contribuiu com resultados suficientes para apoiar a redução dos índices de criminalidade no estado. Além dessa reflexão, apresentar dados estatísticos que sedimentam a efetividade da iniciativa. É uma pesquisa básica, com abordagem quantitativa, e com um método dedutivo a partir e de exploração bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** PISEG. Democracia Participativa. Segurança. Governança.

### RESUMEN

El objetivo de este artículo es promover la reflexión sobre el Programa de Incentivos para el Reequipamiento de la Seguridad Pública/RS. El objeto del estudio es el PISEG, un programa del gobierno estatal que ofrece a las empresas de Rio Grande do Sul la oportunidad de contribuir con una parte de su cuota del ICMS a inversiones en seguridad pública. Este programa revela conceptos de democracia participativa cuando implica a la comunidad, de gobernanza cuando el proceso de gestión se realiza de forma horizontal y consagra el poder local en los territorios. La iniciativa de un grupo de personas organizadas desde un instituto fue el detonante de la legislación y, junto con la Secretaría de Seguridad Pública, constataron una alternativa para el fortalecimiento de las instituciones policiales, una mayor participación popular y la consecuente reducción de los indicadores delictivos que afectaban a todo el

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



estado. El objetivo, que se presenta como el problema de investigación, es evaluar si la iniciativa contribuyó con resultados suficientes para apoyar la reducción de los índices de criminalidad en el estado. Además de esta reflexión, presente datos estadísticos que sedimenten la eficacia de la iniciativa. Se trata de una investigación básica, con un enfoque cuantitativo y un método deductivo basado en la exploración bibliográfica y documental.

**Palabras clave:** PISEG. Democracia participativa. La seguridad. Gobernanza.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to promote reflection on the Incentive Program for the Reequipment of Public Security/RS. The object of the study is PISEG, a state government program that offers companies in Rio Grande do Sul the opportunity to contribute part of their ICMS tax liability to investments in public security. This programme reveals concepts of participatory democracy when it involves the community, of governance when the management process takes place horizontally and consecrates local power in the territories. The initiative of a group of people organised from an institute was the trigger for legislation and, together with the Secretariat of Public Security, they noted an alternative way to strengthen police institutions, greater popular participation and the consequent reduction in criminal indicators that affected the entire state. The objective, which is presented as the research problem, is to evaluate whether the initiative contributed with sufficient results to support the reduction of crime rates in the state. In addition to this reflection, present statistical data that sediment the effectiveness of the initiative. This is a basic research, with a quantitative approach and a deductive method based on bibliographic and documental exploration.

**Keywords:** PISEG. Participatory Democracy. Security. Governance.

## 1 INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul recentemente viveu um período de forte impacto nos indicadores criminais. A crise econômica insistente afetava as condições de desenvolvimento do estado e dos municípios manchados principalmente pelo déficit fiscal do Poder Executivo. O poder político desconcertado e com poucas soluções, do ponto de vista econômico, debruçava-se em arremedos burocráticos que afetavam a capacidade de desenvolvimento e estagnava a vida dos mais pobres. Desemprego, fome, evasão escolar, fechamento de pequenos negócios e incentivos fiscais para grandes indústrias nos pólos indústrias favoreciam a violência e o incremento da criminalidade.

Essa onda de criminalidade geradora de violência assustava a classe média e a imprensa sulista rotulou o período como a “Era da Barbárie”. O crescimento das taxas dos indicadores de criminalidade seguia no ritmo de um fenômeno capitalista que vinha ocorrendo desde a década de 1990, marcadamente na cidade de Nova Iorque, México, Colômbia e, na sequência, nas duas grandes cidades brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo. Cada país encontrou suas soluções para limitar essa onda e a mais famosa foram as ações aplicadas pela cidade americana que iniciaram com o aumento do efetivo policial nas ruas, humanização das ações técnicas policiais e redução da impunidade. A Colômbia, principalmente Bogotá e



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Medellín, contou com apoio das Universidades e construiu programas que envolviam a comunidade, além do aumento do efetivo policial e redução da impunidade.

Já no Brasil, na cidade de São Paulo, fortes ações policiais reduziram os homicídios, mas marcaram os indicadores de letalidade policial. Mais recentemente a qualificação da inteligência e o uso da tecnologia auxiliaram na redução do número de crimes a padrões das principais cidades no mundo, como Nova Iorque. O outro grande centro brasileiro, Rio de Janeiro, marcado e conhecido como pólo enraizado de indivíduos em conflito com a Lei que atuam no ramo do tráfico de drogas e armas, o poder público atuava desordenadamente na diminuição de indicadores, mas sempre se deparava com muita violência, vindo de conflitos armados que matava criminosos, policiais e inocentes. Conflitos que se assemelham pela violência e número de mortos a grandes conflitos mundiais da era moderna da humanidade.

Seguindo essa forte onda de aumento dos indicadores, essa dinâmica do crime chega no estado mais meridional do Brasil e se impõe sob os olhos atônitos da população, das autoridades e dos policiais. A crise que afetava o período, gerando desemprego e poucas alternativas para as pessoas no campo e na cidade, além de pouco desenvolvimento nos 28 Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDES) e 497 municípios. Era somente mais um ingrediente para permitir a fácil penetração de grupos organizados que escapavam de regiões econômicas maiores e, portanto, mais poderosas economicamente, devido ao esforço policial e de toda a rede estatal para o enfrentamento do problema. Quadrilhas do centro do país ampliavam suas áreas de atuação para o Rio Grande do Sul (RS) desbravando centros alternativos e se aliando a grupos e bandos locais montando uma estrutura de facção para o controle do tráfico de drogas, principalmente, e todas as demais ações delituosas decorrentes.

Era necessário uma reação. Assim como aconteceu em todos os grandes centros urbanos comentados. Aquilo que já deveria ser tratado como tendência, permitiu a morte de jovens negros de bairros com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Porto Alegre e da região metropolitana, de pessoas de todas as classes sociais, de profissionais de todas as áreas, até que a morte de uma professora num bairro de classe média-alta determinou o ponto final e a consciência da necessidade de uma mudança urgente. A arregimentação de adolescentes pelo crime e por grupos organizados, fazendo com que a escola deixasse de ser um lugar mais atraente, marcava o período no qual os jovens se sentiam mais confortáveis e empoderados consumindo e vendendo drogas.

Havia um conflito social e a atividade policial era festejada quando apresentava um cadáver à sociedade. Assim como no México, que ficou marcado pelas terríveis cenas de corpos humanos sendo jogados por policiais nos compartimentos de cargas das *pick-up* policiais, a população assustada revelava alívio a cada anúncio de conflito onde o policial não morria. Mas também a morte desses profissionais se apresentava com mais frequência, o que implicou o aumento do treinamento e qualificação dos profissionais da segurança pública. A sensação de que os sentidos mais primitivos do homem caçador e guerreiro (CLASTRES, 2004) protetor da sua tribo era reinante, e nesse período a violência era cotidiano pela singela necessidade de saciar a fome.

Sobrevinha a necessidade premente de engajamento e de novos aportes financeiros para o investimento em tecnologia, inteligência policial, veículos melhores, coletes novos, armamento, munição, e todas as demais ações de treinamento organizado por um

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



planejamento estratégico e um programa de monitoramento das ações policiais. Mas faltava outra peça nessa engrenagem: a participação da sociedade. O Rio Grande do Sul reconhecidamente é um território rico em princípios que marcam a democracia participativa. Desde a criação do Orçamento Participativo no final da década de 1980 e do fortalecimento da Consulta Popular, no início dos anos 2000, os cidadãos gaúchos sentem-se confortáveis participando desse tipo de processo. Mas a maturidade para a participação das pessoas não se assemelha a da classe política que ainda domina o principal mecanismo de realização das políticas públicas: o orçamento.

E foi com a perspectiva de participação e engajamento que o estado criou o Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (PISEG/RS). Uma alternativa inovadora no país que agrega perspectivas da segurança pública, democracia participativa, governança territorial, políticas públicas e poder local com foco na redução de taxas de crimes que afetam a vida e o patrimônio das pessoas.

O presente artigo tem por finalidade apresentar o PISEG/RS, revelar impacto dessa ação na estruturação das instituições policiais, a forma de engajamento local, os resultados nos indicadores criminais que refletiram essa ação do poder público e sentimento de valorização dos servidores públicos que atuam no setor. O problema principal debatido nessa reflexão é: a implantação do Programa de Incentivo a Segurança Pública (PISEG/RS), enquanto iniciativa popular contribuiu com resultados suficientes para apoiar a redução dos índices de criminalidade no estado?

## 2 METODOLOGIA

Inicialmente foi elaborada a questão problema de pesquisa que motivou investigação. Em seguida foram selecionados textos das áreas de segurança pública, democracia participativa, governança territorial, desenvolvimento regional, políticas públicas, poder local, e de outras áreas, para realizar uma revisão de livros e artigos que tratavam exclusivamente de temas ligados ao problema. A coleta de dados se deu a partir da concepção de que os crimes relacionados a vida, ao patrimônio das pessoas e ao sistema bancário são os que mais marcadamente afetam a condição de cidadania das pessoas e geram a sensação de insegurança. A amostra é o do espaço geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, absolutamente por que o programa em análise acontece de forma exclusiva no espaço geográfico desse ente federativo, assim como o recorte temporal inicia no período em que se inicia a chamada onda de violência, entre os anos de 2012 até 2021.

Para elaboração desse trabalho utilizou-se de fontes abertas disponíveis nos sítios eletrônicos do poder público estadual, como a Secretaria da Segurança Pública e suas instituições vinculadas, da Secretaria Estadual da Fazenda, onde se encontra abrigado o site do PISEG/RS, e demais elementos bibliográficos. Além disso, os sites de instituições responsáveis pela estatística oficial, tanto estadual como federal.

A pesquisa em conformidade com suas características é básica, com abordagem quantitativa, pois procurou quantificar o fenômeno observado para realizar as análises, e na apresentação das informações mensurar os indicadores e taxas, em um método dedutivo a partir da exploração bibliográfica, documental. O método utilizado para a formação das conclusões foi de caráter dedutivo, pois parte-se das observações (individuais) realizadas sem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

a formação de hipóteses prévias ou construções lógicas a partir da teoria. Em termos de procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica através de buscas realizadas nos portais e nas obras do referencial.

## 3 DESENVOLVIMENTO

### 3.1 Referencial teórico

Inicialmente cabe ressaltar que o PISEG é um programa inédito e inovador no campo social e figura com exclusividade no contexto dos programas vinculados a segurança pública. Vinculado à Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado pela Lei Complementar nº 15.224/2018 e regulamentado pelo Decreto nº 54.361/2018. O referido programa tem por objetivo possibilitar às empresas contribuintes de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a compensação de valores destinados ao aparelhamento da segurança pública estadual. Além disso, oportuniza ao contribuinte, que possui empresa estabelecida no Estado, a destinação de até 5% do saldo devedor em ICMS a projetos vinculados à área da segurança pública. Ainda, desses 5%, a Lei prevê que 10% serão destinados ao Fundo Comunitário Pró-Segurança.

Assim, o PISEG é uma efetiva ferramenta de democracia direta, onde o indivíduo pode participar ativamente das decisões políticas do governo, destinando recursos para a segurança pública. Verifica-se que a democracia participativa é perfeitamente instrumentalizada pelo programa, estando totalmente amparado pela Constituição Federal, que prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988, Art. 1º, Parágrafo Único).

Cabe lembrar que a CF/88 adotou um sistema híbrido ao consagrar a democracia semidireta ou participativa, caracterizado pelo exercício da soberania popular por intermédio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como ajuizamento de ação popular (LENZA, 2015, p.1338). A participação popular, como fundamento do estado democrático de direito, não se limita às decisões de cunho legislativo, isto é, a ideia de participação se estende às decisões que emanam do poder público enquanto representante de interesse coletivos, como verdadeira forma de gestão e fiscalização da atividade pública. Nesse contexto

[...] de fato, não há democracia sem participação, sem “povo” – sujeito ativo e passivo do processo político – o regime será tanto mais democrático quanto estejam desobstruídos os canais à livre manifestação da vontade dos cidadãos, quanto mais existam instrumentos de participação popular que impliquem intervenção dos governados na “governança” e o controle sobre os governantes. No conceito de democracia que se vem delineado no Brasil, ressaltam o consenso, a consulta popular, o compromisso dos diversos atores sociais, a “descentralização das iniciativas e da gestão, a desconcentração administrativa e funcional, a desconcentração do poder”, de modo que este compreende a emergência, no cenário político, de instituições populares e sociais de mais diversas índoles com poder decisório (TABORDA, 2006, p.52).

Modernamente não se pode falar em democracia sem falar em participação. O Rio Grande do Sul é o precursor de modernas ferramentas de democracia participativas no país, e obteve efeito no estado no final da década de 1980, como afirma SOUZA (2020, p.343).

Não obstante o Brasil, como país semiperiférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de idéias teóricas, tecnologias e técnicas,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo. Um dos fenômenos mais interessantes da vida política do país, desde o final dos anos 80, tem sido os orçamentos participativos municipais, a começar pelo de Porto Alegre (iniciado em 1989), o qual, de todos, parece ser o mais consolidado, e ao mesmo tempo, o mais arrojado.

A prática se difundiu para diversas cidades brasileiras, mas sempre manteve o referencial do Orçamento Participativo de Porto Alegre, desencadeadora de novas experiências no país e o reconhecimento da ONU. Cabe referenciar que Lages(SC) e Pelotas(RS) foram as primeiras a implementar práticas semelhantes que contavam com a participação na discussão do orçamento público. O Brasil, enquanto nação, se remodelou depois da CF/88, como afirma AVRITZER (2008):

Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho.

Outro ponto importante para ponderar é que a implantação do PISEG em consonância com os princípios da democracia participativa revelaram aspectos de governança territorial bastante relevantes para o desempenho das atividades da polícia militar, responsável pelo policiamento ostensivo nas 497 cidades do estado do Rio Grande do Sul. Como revela BECKER e DALLABRIDA (2003, p.80):

O exercício da governança territorial, como já referido, acontece pela atuação dos diferentes atores/agentes nas instituições e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritoriais. Estas redes de poder podem constituir-se a partir de interesses grupais de diferentes ordens, ou de interesses corporativos.

Ou seja, os atores locais e regionais têm ampla atuação e desenvolvem seu papel enquanto cidadãos no desempenho, junto com o estado, de efetivas ações cooperativas e atividades ativas a partir de práticas sociais de governança no âmbito da atividade de policiamento ostensivo. São processos de concertação que ocorrem a partir de grupos de interesses, marcados pelo esforço de apoiar a demanda social, que definem rumos diferentes para o território, ainda segundo BECKER e DALLABRIDA (2003, p. 81)

Os diferentes processos de concertação que ocorrem nos grupos de interesse ou corporativos forjam um conjunto de lideranças que constituem o aqui chamado bloco socioterritorial. Segundo Benko (1999), esse processo pode resultar na escolha política de um padrão de desenvolvimento a expensas de outro, poder de escolha que tem origem na constituição e emergência de um novo bloco socioterritorial, capaz de definir os novos rumos para o desenvolvimento do território ou região, pela definição do pacto socioterritorial, ou projeto político de desenvolvimento local/regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Enquanto política pública tanto a iniciativa do PISEG quanto a do Orçamento Participativo, ou da Consulta Popular, tem um aspecto de semelhança: a horizontalidade da política pública. Ambas incluíram os indivíduos que não compunham a paisagem social e estabeleceram relações de poder horizontais nos territórios que ultrapassavam dimensões do poderio unilateral, enquanto ator, e equilibravam essas relações (HAESBAERTH, 2016). O estado, que sofria com a violência, carecia de apoio na governança com participação popular e foi isso que o PISEG promoveu, permitindo que surgissem novos atores no cenário da segurança pública, na elaboração de políticas públicas.

## 3.2 O que é o PISEG e como funciona

O PISEG é uma efetiva ferramenta de democracia direta, onde o indivíduo pode participar ativamente das decisões políticas do governo, destinando recursos a uma das principais áreas de atuação do Estado: a segurança pública. Verifica-se que a democracia participativa é instrumentalizada pelo programa, estando amparado pela Constituição Federal, que prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

O PISEG/RS foi criado através da Lei Complementar Estadual nº 15.224/2018, “com o intuito de revolucionar as forças do Estado do Rio Grande do Sul, responsável por manter os direitos e deveres dos cidadãos gaúchos” (BRANDÃO, 2020). O programa objetiva possibilitar às pessoas jurídicas contribuintes do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) a utilizar, parte de tais valores, como compensação ao aparelhamento dos órgãos de segurança pública do Estado.

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 54.361/2019, norma regulamentadora do Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA e do PISEG, define a finalidade deste, além de realizar o aporte direto para aquele, como sendo “a aquisição de bens e de equipamentos para os órgãos da Segurança Pública por meio de Projetos do PISEG/RS e a aplicação de receita vinculada ao fomento de ações de prevenção à violência e à criminalidade” (BRANDÃO, 2020). Ainda Brandão (2020), que interpreta a intenção do legislador na edição de tais dispositivos da seguinte forma:

Os contribuintes que aderirem ao programa, além de colaborarem para a diminuição da criminalidade de forma ativa, possuem o poder de direcionar parte do saldo devedor do ICMS para o aparelhamento da Segurança Pública, valor que é abatido do saldo devedor final.

O contribuinte, no momento de inscrição no PISEG, poderá escolher, no que tange aos montantes do ICMS passíveis de serem destinados ao Programa, esse mesmo artigo limita em até 5% do saldo devedor do período de apuração mensal. Em outras palavras, no momento da elaboração da guia de pagamento do imposto, o contribuinte poderá destinar tal percentual ao PISEG, com obrigações acessórias estipuladas nessa lei.

A principal das condições para homologação da compensação é o repasse ao Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA o valor equivalente a 10% da compensação, isto é, além dos até 5%, por exemplo, deverá destinar até 0,5% do valor total do ICMS devido no mês. Quanto à modalidade do inciso I do artigo 3º da Lei Estadual, qual seja, os projetos do PISEG, a legislação regula a forma de sua inserção no programa. Primeiramente, nos termos do art. 5º, parágrafo único, do mesmo texto, artigo 18 do Decreto, há uma previsão ampla dos objetos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



passíveis de aquisição, havendo um rol não taxativo de alternativas. No caput do mesmo dispositivo, a Lei estipula uma restrição, mas quanto aos sujeitos capazes de apresentá-los.

Ainda, as empresas participantes do Programa poderão propor o credenciamento de entidade sem fins lucrativos para representá-las na propositura de projetos. Uma vez apresentados os projetos, caberá ao Conselho Técnico do Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA o seu recebimento e avaliação preliminar, verificando a sua regularidade e especificação do bem com as necessidades técnicas atinentes à segurança pública. Caso seja comprovado o uso indevido dos benefícios do PISEG, sem prejuízo da responsabilização nas demais esferas, conforme o artigo 7º, o sujeito deverá realizar o pagamento do imposto não recolhido, além de multa correspondente a duas vezes a vantagem auferida.

Com a aprovação dada pelo Conselho Técnico, cabe à Secretaria da Segurança Pública homologar o projeto, estando pronto para a aquisição do bem pela empresa interessada. Certificada a conformidade dos bens com a descrição constante do Projeto, fica autorizada a aquisição do objeto, que, uma vez recebido definitivamente pelo Estado, será viabilizada a compensação do imposto. O programa revela a possibilidade de dedicar investimentos para a área de segurança pública que o orçamento do estado não suporta. Assim, no anseio de buscar a participação privada, o Governo abriu a possibilidade de as empresas compensarem uma pequena parte do ICMS devido a projetos do PISEG ou diretamente ao Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA, apesar da prioridade constitucional e das transferências obrigatórias não contemplar o setor.

Desta forma, o PISEG surge como uma alternativa do Estado em angariar recursos para a segurança pública, conscientizando a população acerca da importância desta área para o desenvolvimento social.

Diante desta lacuna constitucional sobre o repasse de recursos para a segurança, o Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro no país ao desenvolver um programa que busca suprir a escassez de investimentos nesta área, reforçando o aparelhamento dos órgãos policiais. A conclusão coletiva sobre a importância de investimentos na segurança tem como marco o ano de 2018, em que houve a criação do PISEG, sendo percebida uma notável contribuição deste para a redução de índices criminais, tendo em vista a alta captação de investimentos para a área de segurança pública do Estado. O aporte de recursos só se assemelhou aos impactos da Consulta Popular no início da década de 2.000 quando os volumes superaram mais de R\$16 milhões, por exemplo<sup>1</sup>. É possível encontrar no site da Secretaria de Segurança Pública (SSP) a informação de que o “PISEG supera R\$ 56 milhões em arrecadação para projetos da Segurança” e que o “já foram encaminhadas as aquisições de diversos bens como viaturas, equipamentos de comunicação e proteção individual, como coletes balísticos e capacetes. Tudo enquanto o orçamento do estado investia em 2020 cerca de R\$ 16 milhões em aquisição de veículos, demonstrando o tamanho do impacto das ações do PISEG, além do baixo investimento da política vertical do Executivo Estadual.

Nesse ponto, o estudo do balanço do governo gaúcho no ano de 2020 refere o seguinte:

No balanço de um ano, em setembro de 2020, o Piseg anunciou a compra, com parte dos R\$ 9,7 milhões arrecadados no período, de armamento e 24 veículos zero-quilômetro – incluindo dois ônibus – para a Polícia Civil e a Brigada Militar em 13 municípios, conforme a origem dos valores em cada região. Outros 47 municípios já tinham recursos em caixa e aguardavam completar a arrecadação necessária para aquisições. Com os 10% de arrecadação destinada à prevenção, o Piseg também dará largada na implantação de duas ações voltadas a crianças e jovens no Rio Grande do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



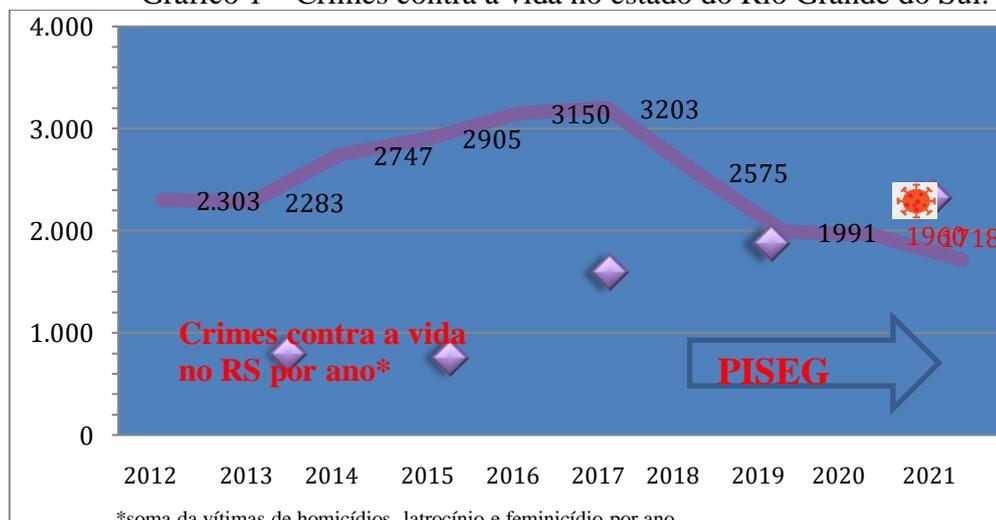
Sul. Em parceria com a Secretaria da Educação (Seduc), o projeto Xadrez Escolar incluirá o esporte como ferramenta de transformação social no projeto político-pedagógico de 195 escolas priorizado pelo programa RS Seguro em locais de vulnerabilidade. O Ospa Social nas Escolas, em parceria com a Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, desenvolverá o ensino de música em escolas abrangidas pelo RS Seguro, com oficinas de canto, musicalização, instrumentos de orquestra e formação cidadã. Com a ampliação do total arrecadado para R\$ 19,4 milhões até dezembro, também aumentará a previsão de investimento nas forças de segurança. O programa soma 747 cartas de habilitação para compensação do imposto em 108 municípios. (BALANÇO-GERAL DO ESTADO/2020).

Imperioso destacar, ainda, que cresce anualmente a participação popular ao referido Projeto, impulsionando a arrecadação para a aquisição de bens que auxiliam no controle da criminalidade, oportunizando uma segurança pública eficiente. Nesse ponto, considerando o ano de 2020 como referência, restou noticiado vultosa quantia arrecada, com elevada participação popular, a qual ainda se mostra incipiente, considerando a extensão populacional empresarial existente no Estado do Rio Grande do Sul. Abaixo excerto do site do governo do Rio Grande do Sul sobre as considerações realizadas no ano de 2020:

Um ano após sua implantação, o Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública (PISEG) alcança marca que simboliza como a união entre poder público e iniciativa privada pode revolucionar o investimento nas instituições dedicadas à proteção dos gaúchos. A Secretaria da Segurança Pública (SSP) soma quase R\$ 10 milhões em arrecadação por meio de 322 compensações de ICMS de 190 empresas que já aderiram ao PISEG até o final de setembro. Com parte desse valor, já está encaminhada a compra de 24 viaturas e armamentos em 13 municípios. (Governo/RS, 2020).

E, em crescendo a participação popular, aproximando mais o cidadão e os problemas sociais do espaço de decisão, será possível encaminhar soluções para as demandas dos cidadãos e, no caso dos índices de criminalidade, que são afetados pela violência, diminuir indicadores e oferecer condições para o desenvolvimento. Abaixo segue a descrição dos registros de crimes contra a vida:

Gráfico 1 – Crimes contra a vida no estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: o autor.

O gráfico demonstra a queda de indicadores de crimes contra a vida logo após o pico do número de casos no estado e a mobilização e iniciativas populares que fortaleceram as ações de polícia ostensiva, principalmente, e empurraram os indicadores para baixo até um patamar de aparente estabilização nos seguintes.

Da mesma forma, o roubo de veículos apresentou variação para menos no período que serve como recorte temporal da análise, como segue:

Gráfico 2 – Roubo de veículos no estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: o autor.

Com o mesmo indicativo dos crimes contra a vida, o Gráfico 2 também traz a demonstração de queda dos indicadores de roubo de veículos, demonstrando o aumento da presença policial nos territórios mais populosos e com mais presença de veículos, garantindo o patrimônio dos cidadãos e a manutenção da ordem pública.

Já os indicadores de roubo a banco, que são normalmente mais expostos nas mídias tradicionais incrementando o sentimento de impunidade e de ausência do estado, o RS apresentou o seguinte:

Gráfico 3: Roubo a banco no estado do Rio Grande do Sul.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: o autor.

O indicador de roubo a banco no estado foi o que apresentou maior impacto em números absolutos. Essas ações delituosas encontraram resistência do estado e garantia da tranquilidade das pessoas exatamente pela maior presença da polícia ostensiva nas cidades e o emprego da inteligência policial<sup>ii</sup>. Esses crimes, que foram rotulados como “novo cangaço”, trouxeram um nível de intranquilidade e instabilidade nas cidades e foram impactantes para a alteração de planejamentos operacionais das instituições policiais.

### 3.3 A governança com participação popular

O território do RS até meados do ano de 2017 via um momento de bastante dificuldade com o equilíbrio das contas públicas. Notadamente esse fator impedia que o poder público estadual fortalecesse sua política de investimentos na segurança pública, em especial na Brigada Militar. Um processo de concertação era necessário a partir de atores da sociedade civil que pudessem organizar um debate junto a sociedade para sedimentar um pacto a partir de um grupo de interesse e de uma rede no ambiente socioterritorial. E uma vez que o estado não alcançava as necessidades e demandas da sociedade, e não possuía um padrão de desenvolvimento, um novo bloco surgiu para oferecer a proposta de novos rumos no projeto político.

Foi diante desse cenário que o Instituto Cultural Floresta (ICF) liderou um movimento com o propósito de “Mobilizar a sociedade civil a se aproximar de forma saudável ao poder público para contribuir com que o Rio Grande do Sul seja um lugar seguro e educado para viver e prosperar.”(ICF). Foram dezenas de ações, de métodos modernos de captação de recursos, aportes financeiros, aquisições e entregas dos mais variados bens e equipamentos que demonstrou que havia um caminho possível e viável para alterar o perfil da trajetória dos números indicativos de um contexto de insegurança no RS.

Enquanto precursor e incentivador de ações voltadas para essa primeira tarefa, ofereceu a proposta ao ambiente legislativo estadual para o debate de uma legislação inovadora que se voltasse a essa oportunidade aos empresários de contribuírem junto da sociedade com o trabalho policial. O que de fato aconteceu e em 2018 se abriu a janela através do PISEG.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Diante da possibilidade de “conectar a sociedade civil no apoio à constituição de uma polícia melhor equipada, mais técnica e próxima das comunidades, valorizar e reconhecer os profissionais de segurança e oportunizar melhores condições de vida e de trabalho, produzir e disseminar conteúdo consistente sobre ações bem-sucedidas na área de segurança, e apoiar iniciativas na área de educação que levem o Rio Grande do Sul a um salto de desenvolvimento”( ICF) o apelo foi acatado pelo poder público e posto em prática com todo o conjunto de legislações, fiscalizado pelo Ministério Público e pelo Judiciário.

O resultado foi alcançado e a redução dos números e indicadores só não é mais bem percebido em razão da pandemia do coronavírus que afetou a todos. Mas acertadamente ouviu os anseios dos técnicos em polícia ostensiva que viam no estado um parceiro de pouca força econômica, muito embora a vontade demonstrada na abertura da alternativa que vislumbrava renúncia fiscal. A revelação de um processo de governança se estabeleceu, como conceitua Dallabrida (2003): O conceito de “governança” expressa as relações de organização de atores e instituições envolvidas em processos e redes, com caráter híbrido e permeado entre o público-estatal e o privado empresarial”.

A ação em rede incentivou o estabelecimento de arranjos locais e regionais de empresários interessados em colaborar, atendendo anseios das suas comunidades, nos territórios onde estavam instaladas as empresas e notavam as carências do corpo policial. Sem denotar nenhum localismo ou rivalidade, evidenciou a parceria público-privada sem viés oportunista ou algum tipo de favorecimento. De forma muito clara estabeleceu instrumentos normativos estaduais, encaminhando demandas e estimulando lideranças legítimas e consensuadas, formando um capital social nos territórios com capacidade de auto-organização (HARVEY, 2005). Tudo isso sem haver sobreposições entre as estruturas territoriais de governança (FUINI, 2010).

### 3.4 Políticas públicas e poder local

Um aspecto bastante marcante desse processo de governança que forjou o PISEG foi o restabelecimento da atuação do ente local na política pública de segurança. Além do surgimento de lideranças novas e da atuação dos atores nos problemas locais. Além disso, ofereceu a perspectiva de atuação na intensidade que o cidadão exige e contando com a participação coletiva. Empresários, policiais, lideranças de bairro e cidadãos comuns fomentaram, e fomentam até hoje, a possibilidade de contribuição de todas as pessoas jurídicas instaladas no território.

Mais do que isso, as entidades representativas do corpo empresarial em grande parte dos municípios, se voltaram para essa alternativa divulgando a possibilidade voluntária de participação e contribuição de todos os seus sócios e membros. Pressentiam que sem segurança pública não haveria desenvolvimento, e que a segurança privada era um fator de custo pouco atraente para empreender. Mais do que isso, motivou a população em geral a cobrar a nota fiscal e oferecer a possibilidade de participação em outro programa estadual conhecido no RS como “Nota Fiscal Gaúcha”. Ou seja, materializa a vontade do Executivo Estadual e Municipal em ver registrada todas as compras do comércio e da indústria, oportuniza a participação voluntária do empresário e aumenta a arrecadação do estado.

Com o PISEG o cidadão que vive no território se torna partícipe do processo de elaboração de política pública direcionada a segurança, e o município se vê importante na elaboração de projetos locais, uma vez que os atores se organizam e intervêm nas políticas, diminuindo o poder do estado em definir sozinho essas políticas, a qual já o fez desde a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



diminuição do tamanho da Consulta Popular e da importância dos COREDES no RS, como sedimenta Grisa (2010):

[...] mudanças recentes no contexto socioestatal contribuíram para o surgimento da abordagem de redes de política públicas: multiplicaram-se os atores organizados na vida política e social e intervenientes nas políticas públicas; os programas de ação pública seguem uma tendência de diferenciação funcional; aumentou o universo de intervenção pública; descentralização e fragmentação do Estado; erosão das fronteiras entre o público e o privado e crescente participação destes últimos nas ações públicas; transnacionalização das políticas públicas e; importância da informação pela interdependência e complexidade dos assuntos políticos e sociais. O Estado tem diminuído sua capacidade de definir e implementar as políticas e tem aumentado a participação de outros atores neste processo [...]

A ação do ICF trouxe a confirmação da necessidade de uma representação da realidade e sua necessidade nos territórios que vão sofrer a intervenção enquanto referencial para a busca das soluções e definição das ações. No caso específico havia uma forte interferência de indivíduos em conflitos com a Lei na vida social e cotidiana das pessoas. A solução se apresentava na organização da sociedade em rede para que as ações do estado fossem desenvolvidas tecnicamente.

A abordagem cognitiva revelou um efetivo resultado, principalmente quando notamos a diminuição dos indicadores criminais que afetavam a vida e o patrimônio das pessoas.

As políticas públicas são, aqui, analisadas como determinadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem as respostas para os mesmos. É verdade que abordar o papel das ideias não é uma exclusividade da abordagem cognitiva, todavia, para esta, as ideias ocupam um lugar central na análise, ainda que não (ou o que não deveria ser) exclusivo. Longe de ser uma abordagem unificada, observam-se diferentes interpretações a partir do princípio comum acima citado, sendo os principais quadros de análise aqueles que se debruçam sobre as noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. (GRISA, 2010, p.105).

A marca do poder local nessa perspectiva tem aproximado as pessoas e suas redes nos municípios da elaboração e acompanhamento das políticas públicas vinculadas ao setor da segurança estatal, viabilizando uma nova e qualificada relação dos atores. Ao assumir uma dimensão comunitária viabilizou o efetivo poder local, fortalecendo as competências locais e vislumbrando, inclusive uma possível autonomia financeira de investimentos com recursos públicos oriundos do imposto de circulação de mercadoria e serviços. Mais do que isso, com “a notória desorganização social e com a assunção, por parte do estado, de um número excessivo de responsabilidades” (Hermany, 2012, p. 20) sugeriu a possibilidade de colapso pela ineficiência do estado, aqui reportado a segurança pública, que os números dos indicadores já revelavam.

O Programa, desde os indicadores apontados, diminuiu o prejuízo da perda de centenas de vidas e do patrimônio das pessoas. Se levar em conta 1.454 veículos que deixaram de ser roubados, desde a inauguração do PISEG, a economia para a sociedade foi de R\$72,7 milhões<sup>iii</sup>, supera o total arrecadado. Mais do que isso, a diminuição do valor dos seguros, a maior tranquilidade para circular e consumir, e todas outras consequências, revelam

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



que o Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública (PISEG) é também uma política pública horizontal eficiente, que nasceu a partir da sociedade e que atua junto ao poder público no aumento da segurança pública no Rio Grande do Sul.

Côncios de suas responsabilidades, deveres e possibilidades de encarar as realidades locais, os cidadãos angariaram suas iniciativas e empoderados reduziram, juntamente com o corpo funcional da Brigada Militar, o cenário de violência e criminalidade e partiram para novas possibilidades garantidas de desenvolvimento no território do estado mais meridional do país.

Assim o PISEG revelou a possibilidade de estruturação da democracia participativa, em um processo de governança de uma política pública que conta com os atores agindo em rede, com capacidade de agência, e renovando todas as peculiaridades dos conceitos de poder local. Podemos afirmar que o PISEG trouxe, enquanto iniciativa popular, contribuições com resultados suficientes para apoiar a redução dos índices de criminalidade no estado, refletindo nos principais indicadores de segurança pública no estado do Rio Grande do Sul, reduzindo a patamares menores crimes contra vida, roubo de veículos e roubo a banco. Afastou a condição insulada, oclusa e burocrática da administração pública permitindo uma coordenação horizontal, com mais transparência e eficiência por que agrega a base da sociedade, para onde são direcionadas as políticas públicas, fundamental para a manutenção do estado democrático de direito.

## 4 CONCLUSÕES

O Programa de Incentivo ao Reaparelhamento da Segurança Pública/RS, conhecido como PISEG, está se apresentando no estado do Rio Grande do Sul como uma oportunidade de incremento da participação popular e da governança na segurança pública do estado. O cidadão morador das cidades e do campo foram vitimados por uma série histórica de aumento dos indicadores criminais geradores da sensação de insegurança que afetaram também a adequada condição para o desenvolvimento. Essa dinâmica inovadora de governança surgiu a partir da iniciativa de atores interessados em horizontalizar as decisões da política de segurança.

A ação foi preponderante para a retomada de um processo de percepção dos problemas coletivos nos territórios que foram fortemente afetadas pela desconstituição da Consulta Popular pelo governo do estado. A retomada de espaços de debates elevou a questão da segurança pública na direção de um novo caminho, de modernização e reorganização a partir da oportunidade de investimentos apontados pela base da sociedade. Cada território foi contemplado com recursos materiais do tamanho do movimento das pessoas que viviam nesses lugares permitindo que uma gestão técnica mais voltada para os interesses coletivos.

Os indicadores de criminalidades, assim como os registros de ocorrências policiais, em variação para menor depois de 2018, demonstraram que aspectos de governança com participação coletiva são efetivamente caminhos que podem orientar as políticas públicas vinculadas a segurança pública no estado do Rio Grande do Sul. Isoladamente o poder público, através dos seus corpos policiais, não alcança os patamares de promoção de uma sociedade pacificada. Além disso, a construção de instituições policiais eficazes e não violentas, inclusivas, participativas e representativas em todos os níveis, como sugere o ODS16, devem ser o foco do governo em suas políticas públicas para o setor.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O PISEG também demonstrou que o estado já se apresenta incapaz de oferecer soluções efetivas e eficazes para o atendimento das condições mínimas de garantia da liberdade dos cidadãos. Além disso, a intervenção pública atende a percepção mais moderna de democracia e liberdade que, aliado a transparência, oferece mais confiança na atividade policial e nos policiais que tem a necessidade de gozar da confiança de quem tem o dever de servir, enquanto servidor público. A governança com participação popular revela ser um caminho adequado para a atividade policial e para os interesses das comunidades.

Dessa forma, os cidadãos e o estado têm a importante tarefa de incrementar o porte desse programa, firmado e garantido pelo Poder Legislativo, e dar continuidade na construção de um ambiente mais seguro para viver, tranquilo para produzir, onde se promova o desenvolvimento e crescimento das pessoas em um ambiente sustentável. A promoção do estado de direito requer instituições com trajetórias voltadas para os interesses coletivos, horizontalizadas e eficientes, e o Programa de Incentivo ao Reparelhamento da Segurança Pública/RS (PISEG) tem demonstrado que é um caminho viável para alcançar esse fim.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** OPINIÃO PÚBLICA, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Campinas, 2008.

BECKER, Dinizar F. DALLABRIDA, Valdir R. **Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.** DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO. Editora Unijuí. Ano 1, n. 2, jul./dez. 2003.

BRANDÃO, Eduardo Everling. **Análise da Implementação do Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Sul.** 2020. 22 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2020.

CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da violência, pesquisas de antropologia política.** Ed Cosac e Naify. Publicado em 1980, e-book edição brasileira 2004.

DALLABRIDA, Valdir R. **Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL. SANTA CRUZ DO SUL: UNISC, 3., 2003. Disponível em: <http://www.capitalsociaisul.com.br>. Acesso em: 29 de Jul.2022.

FUINI, Lucas L. **Manifestação da governança territorial do Brasil: Uma análise do Circuito das águas paulistas e do Circuito das malhas do sul de Minas Gerais.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010, 191 f.

GRISA, Cátia. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais.**



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL on line – v.4, n. 1 – Jun – 2010.  
[www.inagrodf.com.br/revista](http://www.inagrodf.com.br/revista).

HAESBAERTH, Rogério. **As armadilhas do território**. In: In: SILVA, J. B.; SILVA, C. N. M.; DANTAS, W. C. (org.). Território, modo de pensar e usar. Fortaleza: Edições UFC, 2016, p. 19-41.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Ed. SP: Anna Blume, 2005.

INSTITUTO CULTURAL FLORESTA (ICF). Disponível em:  
<https://institutoculturalfloresta.org.br/>. Acesso em: 29 de Jul.2022.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública – PISEG/RS**. Disponível em:<https://www.piseg.rs.gov.br/legislacao>. Acesso em: 06 de Ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública/RS. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 06 de Ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 07 de Ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Balanço-Geral do Governo do Estado/2022. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/balanco-de-governo-2020.pdf>. Acesso em: 07 de Ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Governo RS. 2020. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/em-um-ano-piseg-soma-quase-r-10-milhoes-para-investimentos-na-seguranca-publica>. Acesso em: 07 de Ago. 2022.

<sup>i</sup> Em média, a Secretaria de Segurança Pública nas Consultas Populares entre os anos de 2003 à 2006, foram contempladas com cerca de 20% dos valores disponíveis para investimentos. No ano de 2003 toda a Consulta Popular disponibilizou R\$237 milhões, os dados são da Secretaria Planejamento, Gestão e Governança.

<sup>ii</sup> A inteligência policial não é pauta dessa análise, mas compõe um fator muito relevante para o planejamento de medidas antecipatórias de polícia ostensiva que também ajudaram a diminuição dos índices desse tipo de crime.

<sup>iii</sup> Levando em consideração que cada veículo custe R\$50.000,00.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



STI – Gestão social e controle social de territórios

## OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E QUALIFICAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

SOCIAL OBSERVATORIES AND QUALIFICATION OF MUNICIPAL PUBLIC EXPENDITURE

OBSERVATORIOS SOCIALES Y CALIFICACIÓN DEL GASTOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Edemar Rotta<sup>1</sup>, Paula Ester Sebastiany<sup>2</sup>

### RESUMO

Os gastos públicos são abordados de forma corriqueira pelas redes sociais, geralmente sob um viés negativo e, atrelado a isso, como uma possível solução, estão os mecanismos de controle que visam uma melhor utilização desses recursos. Os Observatórios Sociais surgem como um importante mecanismo de controle, visando promover a transparência e melhor uso dos recursos públicos. É neste cenário que se insere a temática desta pesquisa, referente a importância da implementação dos Observatórios Sociais no Rio Grande do Sul para qualificação dos Gastos Públicos Municipais. Tendo como principal objetivo avaliar a contribuição dos Observatórios Sociais gaúchos na qualificação e controle dos gastos públicos municipais. Para tanto usou-se como metodologia a pesquisa descritiva, através da consulta aos relatórios de Transparência e Economia disponibilizados no site do OSB, utilizando-se as informações referentes aos últimos cinco anos, de 2017 até 2021, de todos os quatorze municípios do Rio Grande do Sul, onde os Observatórios Sociais estão presentes. Foram verificadas, nesse processo, as principais atividades desempenhadas que contribuem tanto para o controle, quanto para a qualificação dos gastos públicos, entretanto, no que se refere aos valores economizados a partir das ações dos Observatórios Sociais, o montante ainda é pouco significativo. Obteve-se, por fim, que os Observatórios Sociais desenvolvem atividades que contribuem para o controle social, mas que ainda tem uma longa jornada de aprimoramento para que seus resultados sejam de fato significativos para a sociedade e reduzam de forma mais efetiva os gastos públicos.

**Palavras-chave:** Gastos Públicos. Observatórios Sociais. Controle Social. Gestão Social.

### RESUMEN

El gasto público es abordado rutinariamente por las redes sociales, generalmente bajo un sesgo negativo y, ligado a ello, como posible solución, están los mecanismos de control que apuntan a un mejor aprovechamiento de estos recursos. Los Observatorios Sociales surgen como un importante mecanismo de control, con el objetivo de promover la transparencia y un mejor uso de los recursos públicos. Es en ese escenario que se inserta el tema de esta investigación, referente a la importancia de la implementación de los Observatorios Sociales en Rio Grande do Sul para la calificación del Gasto Público Municipal. Con el objetivo principal de evaluar la contribución de los Observatorios Sociales Gauchos en la calificación y control del gasto público municipal. Para ello, se utilizó una investigación descriptiva, a partir de la consulta de los informes de Transparencia y Economía disponibles en el sitio web de la OSB, utilizando

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

información relativa a los últimos cinco años, de 2017 a 2021, de los catorce municipios de Rio Grande do Sul, donde se encuentran los Observatorios Sociales. están presentes. En este proceso se verificaron las principales actividades realizadas que contribuyen tanto al control como a la calificación del gasto público, sin embargo, en cuanto a los montos ahorrados por las acciones de los Observatorios Sociales, el monto aún es insignificante. Finalmente, se encontró que los Observatorios Sociales desarrollan actividades que contribuyen al control social, pero que aún tienen un largo camino de mejora para que sus resultados sean realmente significativos para la sociedad y reduzcan de manera más efectiva el gasto público.

**Palabras clave:** Gasto público. Observatorios Sociales. Control social. Gestión Social.

## ABSTRACT

Public spending is routinely addressed by social networks, usually under a negative bias and, linked to this, as a possible solution, are the control mechanisms that aim at a better use of these resources. The Social Observatories emerge as an important control mechanism, aiming to promote transparency and better use of public resources. It is in this scenario that the theme of this research is inserted, referring to the importance of implementing the Social Observatories in Rio Grande do Sul for the qualification of Municipal Public Expenditures. With the main objective of evaluating the contribution of the Gaucho Social Observatories in the qualification and control of municipal public spending. For this purpose, descriptive research was used, by consulting the Transparency and Economy reports available on the OSB website, using information regarding the last five years, from 2017 to 2021, from all fourteen municipalities in Rio Grande do Sul, where the Social Observatories are present. In this process, the main activities performed that contribute both to the control and to the qualification of public spending were verified, however, with regard to the amounts saved from the actions of the Social Observatories, the amount is still negligible. Finally, it was found that the Social Observatories develop activities that contribute to social control, but that still have a long journey of improvement so that their results are actually significant for society and more effectively reduce public spending.

**Keywords:** Public spending. Social Observatories. Social Control. Social Management.

## INTRODUÇÃO

A correta aplicação dos recursos públicos influencia de forma positiva a sociedade e incentiva o crescimento econômico (DEGENHART; VOGT; ZONATTO, 2016). Além disso, os gastos públicos influenciam a vida da população em uma série de aspectos, pois, a partir deles, são mantidos serviços públicos que fornecem, ou deveriam fornecer, direitos consolidados no arcabouço legal, tais como educação, saúde, mobilidade, lazer, saneamento básico, entre outros (GOMES, 2015).

O uso adequado dos recursos financeiros disponíveis para a gestão pública é de interesse de todos. Entretanto, apenas o interesse não basta, o controle efetivo dos recursos públicos depende



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



essencialmente da mobilização da sociedade e da vontade de cada cidadão para contribuir é isso que define a efetividade dos mecanismos de controle social (BRASIL, 2012). Sendo assim, a população deve se mobilizar de forma organizada para exercer pressão sobre os órgãos públicos, tendo em vista que, quanto menos controle, maior o risco de impunidade e corrupção (SECCHIN, 2008).

Neste cenário, os Observatórios Sociais (OSs) surgem como uma forma de transformar a indignação quanto ao desperdício nos gastos públicos em uma ação de cidadania, que sendo bem executada é uma forma interessante de promover o controle social (MORGEROT, 2018). Os OSs têm sua importância vinculada à transparência, ao controle social e à gestão fiscal, isso ocorre, principalmente, porque os gastos públicos são monitorados e ainda divulgados para a população. Essas ações acabam por gerar economicidade do dinheiro público, prevenção de irregularidades, promoção da cidadania e inibição da corrupção, devido a cobrança por melhorias na qualidade da aplicação dos recursos públicos (ZANETTI; BONZANINI; FERREIRA, 2020). Desse modo, a implementação dos OSs se justifica através do combate à corrupção e a má gestão dos recursos públicos, o que pode ser evidenciado pela economia muito significativa gerada nos cofres públicos (SANTOS, 2018).

Além dessa introdução, o artigo está organizado em mais duas seções e a conclusão. Na primeira seção apresenta-se a metodologia utilizada para a realização do estudo que dá origem a este texto, tratando da abordagem, dos instrumentos utilizados e do modelo de análise. Na segunda seção apresenta-se o aporte teórico e os resultados do estudo, buscando evidenciar os conceitos chave que orientam a pesquisa e as evidências principais encontradas. A conclusão aponta perspectivas e desafios a partir do estudo realizado.

## METODOLOGIA

Tendo presente o problema e os objetivos do estudo, definiu-se a metodologia mais adequada para dar conta dos mesmos. Como problema, perguntou-se: qual a contribuição dos Observatórios Sociais para a qualificação dos gastos públicos municipais no Estado do Rio Grande do Sul? Como objetivo geral estabeleceu-se: avaliar a contribuição dos Observatórios Sociais gaúchos na qualificação e controle dos gastos públicos municipais.

O estudo foi realizado a partir da abordagem empírico-analítica, de viés qualitativo. De acordo com Neves (1996), os estudos qualitativos são uma forma viável e promissora de investigação, pois entende-se que compreender e interpretar fenômenos a partir do seu contexto e afins é uma tarefa indispensável na produção do conhecimento. Quanto aos objetivos, a pesquisa se enquadra como descritiva, tendo em vista que sua finalidade é descrever as características de um grupo e suas preferências. No caso dessa pesquisa foi utilizada a população do Rio Grande do Sul onde se tem unidades dos Observatórios Sociais, sendo eles: Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Cruz Alta, Erechim, Farroupilha, Gravataí e Glorinha, Guaíba, Lajeado, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria, Santa Rosa e São Leopoldo (OSB, 2021).



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Quanto aos instrumentos utilizados para a obtenção dos dados, ocorreu, inicialmente, o envio de um questionário semiestruturado para cada um dos OSs do RS, separadamente, indicando um link no *google forms* para o preenchimento. Este envio resultou em uma única resposta da diretora do OSB solicitando informações do trabalho e questionando a forma como o OSB era abordado. Com isso foi realizado o envio do projeto de Trabalho de Curso para avaliação, junto de uma explicação sobre o mesmo. Após um período relativamente longo, o OSB retornou, enviando um termo de responsabilidade sobre o que seria escrito sobre o mesmo. Tal documento foi devidamente preenchido e assinado, e, a partir disso, o OSB se comprometeu a não só autorizar os OSs gaúchos a responderem o questionário como também reenviar o link a eles. Entretanto, mesmo após um significativo período de espera, nenhum dos 14 OSs rio-grandenses respondeu ao questionário ou enviou qualquer esclarecimento.

Diante dessa situação, para viabilizar a pesquisa, optou-se por concentrar a busca de informações nos relatórios de Transparência e Economia, disponibilizados no site do Observatório Social do Brasil: <https://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>. Foram verificados os relatórios referentes aos últimos cinco anos (2017, 2018, 2019, 2020 e 2021) de atividades de cada um dos Observatórios dos municípios presentes na população, contendo as principais atividades realizadas e a economia gerada a partir disso. Vale destacar que a rasa quantidade de informações referentes ao ano de 2021 se deve à ausência de relatórios desse período em parte significativa da população estudada.

Após coletados, os dados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo, com o auxílio do aporte teórico estabelecido. Focou-se no conjunto de atividades desenvolvidas pelos observatórios sociais que contribuem para qualificar os gastos públicos municipais e nos benefícios para as diferentes áreas de políticas e/ou serviços prestados.

## **OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS DO RIO GRANDE DO SUL E A CONTRIBUIÇÃO NA QUALIFICAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS**

### **Aporte teórico**

#### *Gastos Públicos*

O Brasil enfrentou dificuldades no ano de 2020 em decorrência da Covid-19, ocasionado um agravamento da crise econômica, repercutindo na redução do Produto Interno Bruto (PIB) e na piora dos indicadores de bem-estar social da população. Neste cenário estão presentes a queda da arrecadação do governo, comprometimento do consumo, e conseqüente redução dos gastos e investimentos, ou seja, ocorreu uma retração na atividade econômica, com conseqüências na dimensão social. Entretanto, alguns problemas estruturais e conjunturais já aconteciam antes disso, dando conta da necessidade premente de ações de curto, médio e longo prazos, nas diversas instâncias da economia e da vida social, no sentido de buscar soluções em prol do desenvolvimento mais equitativo no país (ASAI; CORRÊA, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Considerando isso, para que o Brasil se aproxime de países mais desenvolvidos, se fazem necessárias mudanças na maneira como os recursos são utilizados pela gestão pública, sendo alocados de forma que priorizem a saúde, a educação e a infraestrutura, a fim de que se tornem produtivos e gerem mais retornos à sociedade como um todo (ARRAES; TELES, 2001). O melhor aproveitamento dos gastos públicos não afeta somente o desenvolvimento econômico, ele influencia a qualidade de vida da população. Os investimentos públicos realizados podem aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), sendo que as áreas que apresentam mais significância são: educação, saúde, assistência, habitação, urbanismo, transportes, lazer, cultura, agricultura, entre outros (LUCAS *et al.*, 2010).

A análise realizada por Busatto (2009), aponta que não há como afirmar que as despesas públicas melhoram a qualidade de vida da população de forma direta, considerando, para isso, a complexidade para mensurar esses resultados. Entretanto o autor destaca que, ainda assim, a alocação dos recursos deve seguir sendo aprimorada para promover a melhor qualidade de vida dos cidadãos. Nova (2006) opõe-se, em parte, a esse pensamento, realçando que os gastos públicos contribuem para a melhoria na qualidade de vida da população, em especial os gastos em educação, os quais destaca como investimentos para um futuro melhor, pois proporcionam mais oportunidades para a melhoria da vida da população.

Por outro lado, vale destacar que o atraso econômico brasileiro não se deve apenas aos gestores, como se fosse consequência somente dos interesses pessoais, mas, essencialmente, por conta das instituições políticas e a ausência de incentivos para o aprimoramento das mesmas (MONTEIRO, 2009). No Brasil, se pode afirmar que se faz necessário reforçar a cultura política, a fim de que o cidadão comum se posiciona mais; demonstre mais seus interesses e não espere que todas as mudanças aconteçam apenas a partir dos aparatos formais. Além disso falta um senso maior de publicidade e transparência que estimule a cobrança, sem isso o controle da corrupção tende a ficar travado em meio a uma cultura que tolera os desvios naquilo que é público (FILGUEIRAS, 2009).

## *Gastos Públicos Municipais*

Os municípios de todas as regiões brasileiras lidam com a disparidade nas transferências de recursos, quer da instância estadual ou da federal. De forma geral, pode, por vezes, ser utilizada como um meio de autopromoção, ou para favorecer aliados políticos, considerando-se que “não se executam políticas, por melhores que sejam, sem se fazer política, isto é, sem se conseguir o apoio majoritário de eleitores e partidos e sem se fazer concessões pragmáticas e programáticas” (AMORIM; SIMONASSI, 2013, p. 724). Os autores complementam que, por mais comum que seja esse pensamento, ele não deve reduzir a importância ou desestimular a busca por uma distribuição dos recursos sob critérios de maior equidade e justiça.

Os municípios enfrentam dificuldades na projeção de suas despesas no longo prazo, pois são muito dependentes de transferências intergovernamentais o que torna difícil o planejamento e pode aumentar o endividamento, considerando-se que estes recursos não são garantidos ou estáveis (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2012). Em decorrência das dificuldades geradas pela baixa arrecadação própria, os municípios buscam meios de garantir um melhor desempenho com menos recursos, para isso são adotadas medidas para maximizar as receitas, ou seja, a



racionalização de recursos que a administração possui a disposição (HERMANY; CAMARGO, 2018).

Em vista disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz mecanismos importantes para aprimorar a forma como o dinheiro é alocado, pois estabelece parâmetros como: o que fazer, em que prazo e com quais limites. Infelizmente, embora mais cautelosos, muitos gestores atuam nos limites da obrigatoriedade da lei, fazendo o mínimo necessário para que não ocorram punições, o que, evidentemente, não é o suficiente. Para que a administração seja eficiente é preciso evoluir no controle de Políticas Públicas para que os recursos atinjam os objetivos alcançados e beneficiem a população (PELEGRINI, 2013).

A Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece restrições orçamentárias que visam proteger a situação fiscal dos entes federativos, levando em conta a realidade dos balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a partir da melhor aplicação de recursos e uma condição financeira que permita uma boa gestão para os próximos mandatos. Cabe a ela estabelecer as normas de gestão financeira e patrimonial para uma administração pública mais transparente e eficiente (NASCIMENTO; DEBUS, 2000). Ainda que muito não tenha sido posto em prática, a LRF representou um avanço significativo, trazendo à tona a questão da disciplina fiscal, do equilíbrio das contas e a necessidade de um planejamento no longo prazo que não prejudique as administrações futuras (LIMA, 2010). Assim, o cumprimento da LRF, no que se refere ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário estão relacionados a índices positivos de desenvolvimento municipal. Por isso, entende-se que seguir as determinações da LRF é benéfico para o desenvolvimento (SOUSA *et al.*, 2013).

Nesse mesmo sentido, para um melhor proveito dos recursos públicos, Pires (2013) cita a transparência como um aspecto crucial, pois introduz uma nova relação entre o governo e a sociedade, no qual há maior participação, fiscalização e, conseqüentemente, aprimoramento da administração pública para atender aos interesses coletivos. É possível sintetizar a importância da transparência e o acesso à informação: “o acesso à informação pública e a transparência não garantem o correto funcionamento da atividade pública, mas sem eles é improvável que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável” (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014, p. 71).

A disponibilidade das informações e a transparência nas contas públicas refletem na participação e no controle social e, conseqüentemente, no combate às fraudes que seguidamente são descobertas na administração pública. Tendo em vista que tais atos tendem a crescer em decorrência da falta de controle e da impunidade, torna-se necessário a aprovação de legislações que viabilizem o acompanhamento da população e que estabeleçam limites nos gastos, como a exemplo da LRF (RAUSCH; SOARES, 2010).

O controle social cujo fomento é objetivado pela educação fiscal tem, como fundamentos, o princípio democrático, a soberania popular e a cidadania participativa, carecendo de transparência para sua realização. Sendo assim, a Administração Pública precisa agir com clareza, abertura e simplicidade [...] A LRF pretende elevar os níveis de ética na gestão dos recursos públicos, ampliando a publicidade e, conseqüentemente, viabilizando o controle social. Na mesma toada, a lei de acesso à



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI 20 ANOS

UNICUI

APOIO:



informação regulamenta como essa publicidade deve ser efetivada na generalidade dos atos estatais (AGUIAR, 2014, p. 192).

Desta forma, a transparência se apresenta como um antídoto para a corrupção. Ela é capaz de induzir os gestores públicos a um comportamento mais ético e responsável, além de permitir que a população controle as ações dos governantes, a partir das informações fornecidas. Para que isso seja possível, ainda é necessário melhorar portais e outros meios de disponibilizar as informações para estimular um controle social eficaz sobre a gestão (SOUZA *et al.*, 2013).

### *Surgimento dos Observatórios Sociais e sua importância*

A falta de conhecimento e de proximidade com o funcionamento daquilo que é público, por vezes, influencia a população a ter um comportamento de submissão e conformismo ao invés de cobrança e participação. Entretanto, as experiências atuais de democracia participativa, mesmo que ainda precisem melhorar em diferentes aspectos, representam um avanço para uma democracia mais efetiva (COTTA *et al.*, 2009). Do ponto de vista de Bravo e Correia (2012), para resolver problemas de origem política que afetam principalmente os mais pobres, é essencial que se tenha independência dos movimentos sociais e que estes mobilizem a sociedade diante de situações que geram indignação.

E foi a partir da indignação que surgiu a iniciativa de formar um grupo capaz de conscientizar a população no município de Maringá-PR. Após constantes episódios de corrupção, a sensação de impunidade fez com que pesasse o fardo da responsabilidade sobre o acompanhamento dos gastos públicos nos cidadãos locais. As relações entre o público e o privado ocorriam de maneira errônea. O debate crescente sobre o assunto fez com que a ideia de criar uma organização da sociedade civil ganhasse força, aos poucos. A partir disso, no ano de 2004, era oficializada a criação da Sociedade Eticamente Responsável (SER), com o intuito principal de resgatar valores da sociedade e estimular a conscientização sobre a cidadania fiscal. A SER foi bem recebida pela comunidade local e passou a desenvolver uma série de projetos que explicavam, de diferentes formas, a importância da cidadania, promoviam a educação fiscal, explicavam o papel dos governantes de diferentes cargos e mostravam como funciona o orçamento público, entre outras atividades (GOMES, 2020).

Entretanto, por melhores que fossem as ações desenvolvidas pela SER, elas não eram suficientes em um cenário ainda marcado por manchetes falando sobre os esquemas de corrupção. Assim, dentro da SER surgiu o Observatório Social de Maringá (OSM), tendo como atribuições a análise e divulgação de informações sobre a aplicação dos recursos públicos (GOMES, 2020). O surgimento do Observatório Social se deu a partir da insatisfação dos eleitores com o desempenho dos eleitos, vendo neles ações oportunistas e corruptas. Nesse cenário os cidadãos insatisfeitos buscaram meios de monitoramento e fiscalização das ações da administração pública (ASSIS; GODOY, 2013).

A experiência de Maringá se expandiu, de forma muito rápida pelo estado do Paraná e demais estados da Federação, dando origem a uma Rede de Observatórios Sociais. Atualmente, esta rede se estende por uma parte significativa do território brasileiro, abrangendo dezessete estados e totalizando cento e quarenta cidades filiadas ao sistema OSB, coordenando a ação de mais de 3.500 voluntários sem filiação partidária. No estado do Rio Grande do Sul estão situadas



unidades em quatorze municípios, sendo eles: Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Cruz Alta, Erechim, Farroupilha, Gravataí e Glorinha, Guaíba, Lajeado, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria, Santa Rosa e São Leopoldo (OSB, 2021).

A atuação dos Observatórios Sociais tem como objetivo promover a educação para a cidadania fiscal e o controle social. Desta forma, contribui para a eficiência da gestão pública por meio do monitoramento e controle exercido pela sociedade. Sobretudo, tem como missão despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade para que a justiça social seja alcançada e os recursos públicos sejam aplicados com ética e eficácia (OSB, 2021). De forma geral, um OS contribui com a sociedade pois:

atua como um instrumento na formulação estratégica de pensamentos críticos, adota uma definição moderna na construção de uma sociedade consciente de seus direitos e garantias constitucionais, capaz de exercer uma fiscalização social. Exige do governo que os recursos humanos, financeiros e tecnológicos sejam utilizados para formular e implementar os objetivos organizacionais, estrategicamente estabelecidos finalísticos de desenvolvimento social. Assume papel de motivado controle e planejamento de um modo geral (ALVES, 2015, p. 51).

Entre as principais contribuições dos OS estão a fiscalização das licitações e gastos públicos, bem com a sua divulgação à população, pois obtém como resultado a redução de ações ilícitas e a economicidade dos recursos públicos (ABREU, 2019). Baptistucci (2011) elenca a existência de três ações principais presentes no Observatório Social de Maringá (OSM), sendo que a primeira é a metodologia de acompanhamento das licitações, por ser mais visível e por permitir ao Executivo e Legislativo fazer os ajustes necessários para a adequação; a segunda é o acompanhamento das contratações de terceirizados e cargos de confiança; e a terceira ação, é a análise das proposições e dos gastos com diárias e custeio do Legislativo local.

Ao realizar o controle dos gastos públicos ocorre uma mudança na forma de enxergar a máquina pública, deixando de lado uma visão patrimonialista e trazendo a responsabilidade, assim como os direitos para perto dos cidadãos. Sendo assim, há uma significativa mudança na relação entre Estado e sociedade, deixando de ser antagonicos para atuarem de forma conjunta, cooperando (AGUIAR, 2014).

## Discussão dos Resultados

### *Redução dos Gastos Públicos Municipais e principais atividades realizadas pelos Observatórios Sociais*

Em um primeiro momento se buscou analisar os valores economizados, direta ou indiretamente, a partir da ação realizada pelos OSs nos municípios rio-grandenses que fazem parte da pesquisa. Para melhor demonstrar quais foram os montantes e em que período, as informações foram apresentadas, separadamente, no quadro 01:

Quadro 01- Montante de redução dos Gastos públicos, por ano e município.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Município	Ano	Dados referentes a economia gerada
Bento Gonçalves	2017	<b>Terceiro quadrimestre:</b> O trabalho de monitoramento, no ano de 2017, resultou em uma economia direta de R\$ 330.450,86 aos cofres públicos do município de Bento Gonçalves.
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Poder legislativo: O valor previsto para as licitações era de R\$ 115.036,69 e o valor homologado foi de R\$ 110.643,30, tendo R\$ 4.393,39 (4%) de economicidade pela própria equipe de licitações. Poder executivo: o valor previsto era de R\$ 19.207.915,85 e o homologado foi de R\$ 14.417.527,03 com economicidade de R\$ 4.790.388,00 (24%); observou-se que parte dos valores foram ofertados com preço bem abaixo da base.
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor previsto para as licitações era de R\$ 71.317,00 e o valor homologado foi de R\$ 59.672,00, apresentando uma economia de R\$ 11.699,00 (17%), a partir da própria equipe de licitações. <b>Segundo quadrimestre:</b> Nas compras e outros serviços o valor previsto para as licitações era de R\$ 39.697.099,44 e o valor homologado foi de R\$ 34.379.465,80. Nesse caso, a economicidade gerada sem qualquer interferência foi de R\$ 5.317.634,00 (13%).
Cachoeirinha	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
Caxias do Sul	2017	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor estimado para as licitações era de R\$ 26.500.00,00. <b>Último semestre:</b> O valor estimado para essas licitações era de R\$ 26.471.169,94 e o valor homologado R\$ 24.882.464,85. Desta forma o valor de economia monitorada foi de R\$ 1.588.705,09.
Cruz Alta	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
Erechim	2017	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor máximo orçado era de R\$ 599.844,88 e o valor licitado foi de R\$ 476.810,91 apresentando uma diferença de R\$ 123.033,97 (25,80%), economia essa gerada pelo município. <b>Segundo quadrimestre:</b> O valor máximo previsto era de R\$ 9.488.33,06 e o valor licitado R\$ 5.471.389,73 sendo assim a economia gerada pelo município foi de R\$ 4.017.013,33 (73,42%). <b>Terceiro quadrimestre:</b> Economia produzida pelo município nas licitações analisadas no período foi de R\$ 660.214,58 o correspondente a 1,48% do valor total, (os valores de referência estão cortados no relatório).
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor máximo no orçamento era de R\$ 1.408.341,52 e o valor licitado foi R\$ 991.612,07, a economia produzida pelo município nas licitações analisadas foi de R\$ 416.729,45 (1,42%).
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor máximo orçado era R\$5.212.547,72e o valor licitado foi de R\$4.124.013,43 a economia para Erechim foi R\$ 925.688,89. <b>Segundo quadrimestre:</b> O preço máximo apresentado era de R\$ 7.851.435,72 e o preço licitado foi R\$ 5.296.633,13, ou seja, se teve uma economia de R\$ 1.053.635,38 neste período. <b>Terceiro quadrimestre:</b> O preço máximo era de R\$ 1.949.355,71 e o valor licitado foi de R\$1.674.877,66 a economia foi de R\$ 274.478,05.
	2020	<b>Primeiro quadrimestre:</b>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Município	Ano	Dados referentes a economia gerada
		Entre as licitações acompanhadas o preço máximo era de R\$ 1.441.302,22 e o preço licitado R\$ 1.102.007,08, desta forma a economia produzida foi de R\$ 339.295,14. <b>Segundo quadrimestre:</b> O valor máximo estipulado era R\$ 25.747.235,29 e o valor licitado foi R\$ 23.502.403,08 gerando para o município uma economia de R\$ 2.244.832,21.
Farroupilha	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
Gravataí e Glorinha	2018	<b>Terceiro quadrimestre:</b> A página para a qual foi direcionado não existe ou foi desativada do site do Observatório Social do Brasil.
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O total dos Pregões foi R\$ 49.920.565,95 e a economia gerada foi de R\$ 1.389.000,00 para o período.
Guaíba	2017	<b>Terceiro quadrimestre:</b> Apresentou uma economia direta de R\$ 43.163,33 e a economia indireta R\$ 154.789,85 somando as duas temos um total de R\$ 197.953,18 economizados.
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor de referência era R\$ 1.878.588,01 R\$ 1.416.878,14 sendo assim o valor economizado pela prefeitura foi de R\$ 461.709,87 (36%). <b>Segundo quadrimestre:</b> Valor de referência R\$ 982.814,86 e o valor homologado foi inferior com R\$ 892.420,54, a economia produzida foi de • R\$ 90.394,32 (9,19%). <b>Terceiro quadrimestre:</b> O valor de referência estipulado foi R\$ 1.799.568,53 enquanto o valor homologado foi de R\$ 1.426.095,77 gerando uma economia de R\$ 373.472,76 (20,75%).
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor de referência era de R\$ 1.878.588,01 e o valor homologado foi de R\$ 1.416.878,14, apresentando uma economia para os cofres públicos de R\$ 461.079,87. <b>Segundo quadrimestre:</b> Estimula-se que o valor de referência foi R\$ 3.150.324,95 e o valor homologado R\$ 2.908.613,82 com uma diferença de R\$ 241.711,13 nos pregões analisados. <b>Terceiro quadrimestre:</b> O valor de referência estipulado era de R\$ 1.595.431,46 e o valor homologado R\$ 1.340.322,54, sendo assim a economia foi de R\$ 255.018,92.
	2020	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor de referência foi de R\$ 745.228,31 e o valor homologado R\$ 604.460,79 apresentando uma diferença de R\$ 140.767,52.
Lajeado	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
Pelotas	2017	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores. <b>Segundo quadrimestre:</b> Não apresentou valores. <b>Terceiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores.
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Valor máximo das licitações foi R\$ 22.146.710,13 e o valor licitado R\$ 7.902.767,53, não foi estipulado o valor economizado pois algumas licitações analisadas ainda estavam em andamento. <b>Segundo quadrimestre:</b>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Município	Ano	Dados referentes a economia gerada
		Não apresentou valores. <b>Terceiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores.
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores. <b>Segundo quadrimestre:</b> Não apresentou valores. <b>Terceiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores.
	2020	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Não apresentou valores.
Porto Alegre	2017	<b>Primeiro quadrimestre:</b> A economia produzida nesse período foi de R\$ 12.864.094,02, sem considerar a economia dos pregões eletrônicos do DMAE, pois não forneceram o valor de referência para realizar o cálculo. <b>Segundo quadrimestre:</b> A economia pelo município nas licitações foi de R\$ 16.065.848,66 com base nos registros de preço.
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor de referência era R\$ 43.666.483,83 e valor homologado foi de R\$18.502.959,10 apresentando para o município uma economia de cerca de R\$ 22.556.639,62. <b>Segundo quadrimestre:</b> O valor de referência é de R\$ 55.638,98 e o valor homologado R\$ 27.990.681,88 apresentando uma economia de R\$27.647.618,10 produzida pela própria equipe de licitações do município. <b>Terceiro quadrimestre:</b> O valor de referência era R\$ 70.933.360,32 e o valor homologado era de R\$ 55.962.908,73, sendo assim a economia gerada no município foi R\$ 14.980.451,56.
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor de referência para as licitações era de R\$217.128.233,18 e o valor homologado R\$127.640.173,70 a economia produzida com compras públicas foi R\$ 89.488.059,48.
Santa Maria	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
Santa Rosa	Últimos cinco anos	Nenhuma informação publicada.
São Leopoldo	2017	<b>Terceiro quadrimestre:</b> Não foi possível mensurar a economicidade.
	2018	<b>Primeiro quadrimestre:</b> O valor orçado era de R\$ 3,86 bilhões para o período e o valor licitado foi de R\$ 3,53 bilhões, apresentando uma economia de R\$ 333,88 milhões para os cofres públicos do município. <b>Segundo quadrimestre:</b> O valor orçado era de R\$ 7.009.650,25 e o valor licitado foi de R\$ 5.983.973,45 apresentando uma economia de R\$ 1.025.676,80 (14,63%).
	2019	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Não apresentou dados sobre a economicidade. <b>Segundo quadrimestre:</b> Os dados sobre economicidade não apresentam clareza. <b>Terceiro quadrimestre:</b> Os dados sobre economicidade não apresentam clareza.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Município	Ano	Dados referentes a economia gerada
	2020	<b>Primeiro quadrimestre:</b> Existem licitações em que o valor de referência não consta no edital, por esta razão não é possível estimar a economia gerada. <b>Segundo quadrimestre:</b> Existem órgãos que não informam o valor de referência dos itens ou do objeto, por esta razão, não é possível apresentar a economia gerada no período.

Fonte: elaborado pelos autores.

A consulta aos documentos disponibilizados no sítio eletrônico do sistema OSB apontou que muitos municípios não disponibilizam informações, nem sobre as ações relativas à possíveis ações diretas ou indiretas para redução de gastos, bem como sobre outros temas. Dentre os municípios selecionados Cachoeirinha, Cruz Alta, Farroupilha, Lajeado, Santa Maria e Santa Rosa não disponibilizaram nenhum parâmetro de valores que possibilitasse uma avaliação.

Entre os municípios restantes é possível realizar uma divisão entre os que apresentaram a economia gerada diretamente pelas ações que realizaram e os que apresentam a economia gerada no período de forma indireta. Ainda, nesses casos, muitos municípios não apresentaram todos os valores, alguns pela ausência de valor de referência para calcular a diferença, outros pois os pregões ou licitações analisadas ainda estavam em andamento, não havendo um valor final.

Neste cenário, temos que Bento Gonçalves foi o único município a apresentar o montante economizado em decorrência da atuação direta do Observatório, registrando o valor de R\$ 330.450,86 economizados ao longo de 2017. A importância desse valor é relativa, porém, se considerarmos que se trata da economia de apenas um ano em um só município, a mesma se mostra significativa. Entretanto, se avaliarmos essa como a única economia direta em um conjunto de quatorze municípios, ao longo de cinco anos, o valor se mostra pouco significativo.

Quanto aos valores economizados pelos próprios municípios, podendo ou não ser influenciados, de alguma forma, pelo trabalho realizado pelos OSs, o montante é bem maior. No município de Bento Gonçalves, o montante foi de R\$ 10.124.144,39; em Caxias do Sul foi de R\$ 1.588.705,09; em Erechim foi de R\$ 9.394.706,42; em Gravataí e Glorinha foi de R\$ 1.388.000,42; em Guaíba foi de R\$ 2.222.107,57; em Porto Alegre foi de R\$ 170.738.614,42 e em São Leopoldo foi de R\$ 34.413.676,80. Na soma destes valores economizados se chega ao total de R\$ 229.970.927,69, nos últimos cinco anos.

Neste sentido, os valores totais encontrados diferem dos identificados por Santos (2018), em estudo similar. Primeiramente por se tratarem de períodos diferentes, pois este analisou toda a trajetória dos OSB até o ano de 2018, enquanto esta pesquisa se concentra nos últimos cinco anos, ou seja, de 2017 a 2021. Outro aspecto a destacar é que, neste período, ocorreu, inclusive, a remoção de alguns relatórios dos sítios eletrônicos.

Embora esse trabalho concorde com o posicionamento de Santos (2018), de que a ação preventiva dos OSs é responsável por gerar economia para os municípios, não há consenso quanto à classificação dos valores, tendo em vista que o autor considerou todos os valores economizados pela própria equipe de licitações ou economizados sem interferência do OSs



como consequência do trabalho dos OSs nos municípios. É evidente que o ato de fiscalizar tende a inibir desvios, mas não é viável considerar valores milionários de economia sem nenhuma ação direta. Desta forma o valor economizado se resume aos R\$ 330.450,86 obtidos a partir da ação direta no município de Bento Gonçalves, mantendo-se distante dos valores milionários sugeridos.

Em um segundo momento, se buscou analisar as principais ações desenvolvidas pelos observatórios. Percebeu-se que entre as atividades mais recorrentes estão: o monitoramento de licitações; o envio de ofícios com questionamentos; o acompanhamento dos índices de gastos do município; as constantes comparações de gastos com pessoal e averiguação de contratações com valores incompatíveis; verificação da entrega de produtos adquiridos pela prefeitura a partir dos editais; e acompanhamento de obras públicas. Essas atividades estão de acordo com o que é apresentado por Aguiar (2015), que aponta que as principais ações de monitoramento são: análise jurídica de editais; acompanhamento de certames; pedidos de esclarecimentos de situações que correspondem aos ofícios; e representação perante o Ministério Público e à Câmara Municipal. Para Matiello (2018), as atividades executadas pelos OSs permitem uma maior transparência, além da melhoria institucional ao indicar problemas de escrita e falta de clareza nos editais, termos de referência, controles, possíveis desvios e falhas em procedimentos.

Em um terceiro momento concentrou-se a busca por atividades relacionadas ao controle social. As atividades de controle apresentadas são bastante diversificadas e se enquadram em diferentes projetos propostos pelos OSs. Percebe-se que são poucas as atividades que se repetem numa maioria entre os municípios, não havendo um padrão de quais atividades devem obrigatoriamente ser desenvolvidas. Entre as que mais ocorreram no período analisado estão: o monitoramento do quadro de funcionários; capacitação para participar do Licitacon; monitoramento de cargos comissionados; monitoramento de obras; reuniões e acompanhamento do trabalho do Legislativo; verificação de mercadorias recebidas; e encaminhamentos de sugestões e exigências.

Todas essas atividades contribuem, de alguma forma, direta ou indiretamente, para o controle de gastos. A começar pelas atividades relacionadas aos recursos humanos. O acompanhamento do quadro de funcionários e dos cargos comissionados busca reduzir excessos, avaliar se a quantidade de pessoas aumentou em uma proporção condizente com a realidade ou se o porte desse quadro poderia ser reduzido, e conseqüentemente, diminuídos os valores gastos com folhas de pagamento. Essa colocação vai de acordo com Santos (2018), que aponta a atuação dos OSs, tanto no poder Executivo Municipal como nas Câmaras de Vereadores, como uma ação em busca de mais transparência e do bom uso dos recursos financeiros nas políticas públicas do Município.

Já, as capacitações para participar do Licitacon e demais capacitações similares para MPes, atuam mostrando de que forma as empresas podem participar das licitações, quais os pré-requisitos e afins. Sua importância se dá por estimular a competitividade nas licitações e, conseqüente, reduzir os valores a serem homologados nas licitações. Essa ação vai de encontro com o exposto por Aguiar (2015), quando refere que, ao estimular a participação de pessoas e empresas no processo de controle de gastos, sob a premissa de que o que é público pertence a



todos, motivo pelo qual deve ser controlado por todos, ampliar a participação em licitações é uma forma de descentralizar este acesso.

O monitoramento das compras feitas visa verificar se o que foi recebido está de acordo com o que foi solicitado, para que, quando o material recebido não atender as exigências, os valores sejam devidamente restituídos, evitado desperdício com compras que não suprem as expectativas ou necessidades do município. Entretanto, para realizar essa atividade é necessário ter abertura dos governantes, a partir de uma relação mais estreita com o OS. De acordo com Schommer e Moraes (2010), por vezes, podem ocorrer limitações quanto a isso, pois a capacidade de influência dos OS está em permanente construção, sendo necessário promover articulação entre técnica e política, para que ocorra o aprimoramento da administração pública.

No que se refere às atividades de monitoramento das obras, a partir do projeto Obra Transparente, tal atividade se mostra benéfica ao incentivar o cumprimento do projeto. Entretanto, de forma isolada, não é capaz de fazer do OSs um colaborador significativo para uma melhor infraestrutura nos municípios, tendo em vista que o projeto atende uma parcela muito pequena das obras realizadas, ao se limitar apenas a obras em escolas. Vale ainda destacar, que, não foi evidenciada nenhuma atividade de monitoramento ou averiguação do cumprimento da LRF, ou acompanhamento do percentual de gastos por área de forma mais abrangente.

A análise dos Relatórios evidencia que os Observatórios Sociais criados nos municípios do estado do Rio Grande do Sul são pouco significativos em termos de ações, diretas ou indiretas, para a economia de recursos públicos. Porém, apresentam uma gama expressiva de ações que podem contribuir para a criação de uma cultura de acompanhamento, formação, qualificação, participação e responsabilização pública por parte da população no que concerne à gestão, aos recursos públicos e ao controle social.

## CONCLUSÃO

O controle social vem ganhando espaço cada vez maior na mídia e no dia a dia da população a partir do entendimento de que é necessário desenvolver ações em conjunto com a sociedade para que aquilo que é público seja melhor aproveitado. Nesse sentido os Observatórios Sociais surgem como um meio de efetivar o controle social, a partir da realização de atividades de monitoramento e controle, que envolvem a sociedade civil. Esta pesquisa focou na importância da implementação dos Observatórios Sociais no Rio Grande do Sul para qualificação dos Gastos Públicos Municipais, tendo como objetivo principal avaliar a contribuição dos mesmos na qualificação e controle dos gastos públicos municipais.

O objetivo foi atendido ao verificar-se, nos relatórios de Transparência e Economia, os valores economizados em licitações, tanto o que foi economizado em decorrência da ação direta dos observatórios quanto o que foi economizado pela própria prefeitura do município em que o OSs está inserido. O resultado disso foi uma quantia considerável de valores economizados sem intervenção dos OSs, ou seja, que pode ou não ter recebido alguma influência pelas atividades desenvolvidas, e apresentando um montante pouco significativo de economia gerada



diretamente pela ação dos OSs. Sendo assim, o valor economizado se mostra irrelevante diante das inúmeras atividades desenvolvidas para que ele fosse obtido, trata-se de um esforço muito grande em função de um valor pequeno, e que no caso desse estudo foi encontrado em apenas um dos quatorze municípios estudados.

No que concerne às ações de monitoramento e controle social, se percebe maior efetividade dos observatórios, demonstrando um leque variado de contribuições que tem apresentado aos municípios. Ações que vão desde o acompanhamento de licitações, passando pela formação de quadros, educação financeira e preocupações com a transparência das informações prestadas pelos municípios.

Diante dos resultados apresentados é possível dizer que os OSs desenvolvem atividades que contribuem para o controle social, mas que, ainda tem uma longa jornada de aprimoramento para que seus resultados sejam de fato significados para a sociedade e reduzam de forma mais efetiva os gastos públicos municipais nos locais pesquisados.

Dentre as principais limitações desta pesquisa estiveram o os impasses para obtenção de informações e o não recebimento de retorno dos questionários enviados por parte dos OSs do RS. Originalmente, a busca por informações viria a ocorrer a partir do contato direto com cada um dos observatórios apresentados na população desta pesquisa e o envio de um questionário a ser respondido pelos mesmos. Entretanto, uma série de empasses fez com que tal formato se fizesse inviável, exigindo redefinições ao longo da realização da pesquisa.

Vale destacar ainda, que a ausência de respostas por parte dos Observatórios prejudicou de forma direta o desenvolvimento desta pesquisa. Além do longo período perdido na espera de respostas, o ocorrido representa a falta de comprometimento e transparência para com quem solicita informações, o que é, no mínimo contraditório, tratando-se de uma organização que cobra transparência e pronta disponibilidade de respostas dos órgãos públicos.

Restando como possibilidade apenas os relatórios de atividades disponibilizados no site do OSB, foram analisados quarenta e oito relatórios dos quatorze municípios.

O material disponibilizado pareceu, em certos pontos, pouco claro, com uma série de abreviações e com diferentes formatos de apresentação de um município para o outro. Predominaram as apresentações em formato de slide, com quadros que, por vezes, tinham uma descrição incompleta; ‘prints’ que mostravam o que o OS analisou nos portais da transparência, mas que não continham nenhuma explicação sobre o que se concluiu ou o que foi feito a partir da extensa análise; entre outras análises que mostravam a realização de ações, mas não apresentavam quaisquer resultados para a comunidade, a partir delas. Em resumo, os dados apresentados pelos relatórios não permitiram uma análise mais completa. Recomenda-se, com isso, um maior comprometimento com a transparência e com a qualidade das informações disponibilizadas, e uma maior padronização do que e como deve ser feito.

O estudo aponta para a necessidade de realizar pesquisas futuras para atender as lacunas ainda existentes neste tema, a começar pela influência, positiva ou negativa, da pandemia de Covid-19 na interação em atividades relacionadas ao controle social; também buscar identificar qual

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



é o perfil dos voluntários do OSs; e, por fim, buscar se existe ou não uma relação entre a presença de universidades no município e a participação de atividades de controle social e afins.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Fernando Gonçalves de. **Accountability societal no observatório social do Brasil**. 2019. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27501#:~:text=https%3A//bdm.unb.br/handle/10483/27501>. Acesso em: 16 set. 2021.

AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. **A construção da cidadania por meio da educação fiscal: uma análise dos observatórios sociais**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, p. 192, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12821>. Acesso em: 19 jan. 2022.

ALVES, Márcia Dornelas. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos: Atuação do Observatório Social (OS)**. Monografia (graduação) - Ministério da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Diretoria de Educação a Distância, Universidade Aberta do Brasil, Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/11196#:~:text=https%3A//bdm.unb.br/handle/10483/11196>. Acesso em: 26 jan. 2022.

AMORIM, Octavio Neto; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p 704-725, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/TP9LNc6zf5Y3smDkj3CyCbF/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque; TELES, Vladimir Kühl. Política Fiscal e Crescimento Econômico: Aspectos Teóricos e Evidências Empíricas para as Regiões Brasileiras. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 676-690, 2001. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2291/1/2001\\_art\\_raarraes.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2291/1/2001_art_raarraes.pdf). Acesso em: 25 jul. 2021.

ASAI, Guilherme; CORRÊA, Alexandre de Souza. Economia brasileira em crise: perspectivas dos gastos governamentais e seus impactos no crescimento econômico e no bem-estar social pós-crise da Covid-19. **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Economia**, 2020. Disponível em: <https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/1552/EGC-restric%CC%A7a%CC%83o-de-consumo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNIDUI  
20 ANOS  
UNIDUI

APOIO:



ASSIS, Paloma Carpena de; GODOY, Amália Maria Goldberg. A GOVERNANÇA FORMAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Arquivos do Mudi**, v. 16, n. 1/2/3, p. 1-9, 2013. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/view/20968>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BAPTISTUCCI, Fabiana Feijó de Oliveira. **Observatórios sociais como instrumento de controle social na gestão dos recursos públicos – uma estratégia para a educação fiscal? O caso do Observatório Social de Maringá (OSM)**. Monografia (Pós-graduação) - Trabalho de conclusão de curso em Especialização em Educação Fiscal e Cidadania, Escola de Administração Fazendária (Esaf), Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3970#:~:text=http%3A//repositorio.enap,Compartilhe%3A>. Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. **Observatório Social do Brasil**. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. **Observatório Social do Brasil - Pará de Minas**, Pará de Minas- MG, 2021. Disponível em: <http://osbparademinas.org.br/institucional/observatorio-social-do-brasil/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Controladoria Geral da União. Controle social: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2021.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BUSSATO, Leonardo Maranhão. **Análise da Efetividade da Despesa Pública dos Municípios do Rio Grande do Sul**. Monografia (Trabalho de conclusão de curso de Especialização) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71087/000879040.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUEZ, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/Participa%C3%A7%C3%A3o,%20Controle%20Social%20%20Exerc%C3%ADcio%20da%20Cidadania%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Participa%C3%A7%C3%A3o,%20Controle%20Social%20%20Exerc%C3%ADcio%20da%20Cidadania%20(1).pdf). Acesso em: 09 jan. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



DINIZ, Josedilton Alves; MACEDO, Marcelo Alvaro da; CORRAR, Luiz João. MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA FINANCEIRA MUNICIPAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS GASTOS NAS FUNÇÕES DE GOVERNO. **Gestão & Regionalidade**, v. 28, n. 83, 2012. Disponível em:

[https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/1347/1234](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/1347/1234). Acesso em: 29 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 15, n. 2, p.386-421, 2009.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2021.

GOMES, Dirceu Herrero. **Uma sociedade no comando do seu destino- a história Observatório Social de Maringá**. Maringá, 2020. Disponível em:

<http://observatoriosocialmaringa.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Livro-Observatorio-Social-de-Maringa-Edicao-2020.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo Grupo Almedina, 2015. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930708/pageid/102>. Acesso em: 10 set. 2021.

HERMANY, Ricardo; CAMARGO, Daniela Arguilar. Judicialização das políticas públicas: desafios frente a gestão financeira dos municípios brasileiros. **Revista Derecho y Salud | Universidad Blas Pascal**, v. 2, n. 2, p. 23-40, 15 nov. 2018. Disponível em:

[https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2018\)03](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2018)03). Acesso em: 5 ago. 2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Avanços e Percalços. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 8, n. 1, p. 11-46, 2010. Disponível em:

<https://doi.org/10.32586/rcda.v8i1.74>. Acesso em: 3 ago. 2021.

LUCAS, Miriã de Sousa; WROBLEVSKI, Bruno; PARRÉ, José Luís; BONDEZAN, Kézia de Lucas. **Alocação do Gastos Públicos e Desenvolvimento Econômico**: um estudo para a região Sul do Brasil sob a ótica espacial. 2010. Disponível em:

[https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files\\_I/i2-b7e63b8ede295df1e6d5dad94df814a9.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_I/i2-b7e63b8ede295df1e6d5dad94df814a9.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p.71, 2014. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Comportamento ético, falha intelectual e transferência de ênfase (A conjuntura das escolhas públicas). **Revista de Administração Pública- RAP**. Rio de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Janeiro, v. 43, n. 6, p.1523- 1534, 2009. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rap/a/rZbqmvTHCJbK6YgTTSzpGBG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MORGEROT, Daniel. **O Observatório Social como instrumento de controle da Administração Pública na busca da prevenção e do combate à corrupção e na promoção da cidadania**. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Araranguá, 2018. Disponível em:  
[/https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/7669#:~:text=https%3A//repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/7669](https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/7669#:~:text=https%3A//repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/7669) .Acesso em: 21 jun. 2021.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar nº 101/2000. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Nacional. v. 2. 2000. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:27789](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789). Acesso em: 20 jan. 2022.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **CADERNO DE PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996. Disponível em: [encurtador.com.br/btwzZ](http://encurtador.com.br/btwzZ). Acesso em: 11 set. 2021.

NOVA, Milton Jaques da. **O Impacto dos Gastos Públicos no índice de desenvolvimento Humano: O Caso dos Municípios do Ceará**. Dissertação (Mestrado no Curso de Pós-Graduação em Economia) Área de concentração em Economia de Empresas, da Universidade Federal do Ceará – CAEN. Fortaleza, 2006. Disponível em:  
[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5589/1/2006\\_dissert\\_mjnova.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5589/1/2006_dissert_mjnova.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

PELEGRINI, Simone. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 2, p. 168-185, 31 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i2.304>. Acesso em: 2 ago. 2021.

PIRES, Atrícia Menezes. **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/ RS**. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal de Santa Maria, UFSM. Santa Maria, 2013. Disponível em:  
[https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/138/Pires\\_Atricia\\_Menezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/138/Pires_Atricia_Menezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 15 jul. 2021.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle Social na Administração Pública: a Importância da Transparência das Contas Públicas para inibir a Corrupção. **REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, 2010. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/250/85>. Acesso em: 2 ago. 2021.

SANTOS, Gerson Luis dos. **Participação do controle social na gestão pública através dos observatórios sociais no Rio Grande do Sul**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdades



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



EST. Programa de Pós-Graduação. Mestrado em Teologia. São Leopoldo, 2018. Disponível em: <http://dspace.est.edu.br:8080/jspui/handle/BR-SIFE/943>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília, Ano III, n. 5, p. 28-46, 2008. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34431/13/V3.n5\\_Social.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34431/13/V3.n5_Social.pdf). Acesso em: 21 jun. 2021.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa; LIMA, Alexandre Oliveira; NASCIMENTO, Cicero Philip Soares; PETER, Maria da Gloria Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras; GOMES, Amanda de Oliveira. Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v.1, p. 58-70, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-DesenvolvimentoMunicipalECumprimentoDaLeiDeRespons-4864958.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ZANETTI, Jovana; BONZANINI, Osmar Antonio; FERREIRA, Marcelo Marchine. Transparência e controle social na era da informação: atuação e contribuições dos observatórios sociais no Brasil. **Revista Tecnologias Informação e Comunicação**. v. 1 n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ponteditora.org/index.php/rtic/article/view/244/158>. Acesso em: 19 jun. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST1: Gestão social e controle social de territórios

## OS 10 ANOS DO CURSO DE PEDAGOGIA INTERCULTURAL INDÍGENA NO ESTADO DO AMAZONAS

LOS 10 AÑOS DEL CURSO DE PEDAGOGÍA INTERCULTURAL INDÍGENA EN EL ESTADO DE AMAZONAS

THE 10 YEARS OF THE INDIGENOUS INTERCULTURAL PEDAGOGY COURSE IN THE STATE OF AMAZONAS

**Fábio Gomes da Silva<sup>1</sup>; Virginia Elisabeta Etges<sup>2</sup>; Livia Pacheco da Cruz<sup>3</sup>; Alana Hüttner Wolter<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional na UNISC, bolsista CAPES

<sup>2</sup> Doutora em Geografia Humana pela USP, Professora titular do PPG em Desenvolvimento Regional da UNISC, Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional na UNISC, bolsista CAPES

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional na UNISC, bolsista CAPES

**Resumo:** O propósito deste artigo é analisar a repercussão dos dez anos de formação de professores no curso de Pedagogia com Ênfase em Interculturalidade, oferecido em 52 municípios do estado do Amazonas pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Com foco no Município de Beruri, buscou-se dados em fontes primárias, por meio de entrevistas semiestruturadas com professores, estudantes e lideranças das comunidades, além de pesquisa bibliográfica e documental sobre a repercussão do curso. O texto aborda o território amazônico, com ênfase nos territórios indígenas, modo de vida, língua e cultura indígena, além do processo de implementação do curso e os principais resultados alcançados.

**Palavras-chave:** Interculturalidade. Territórios Indígenas. Pedagogia. Amazônia.

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar el impacto de diez años de formación docente en el curso de Pedagogía con énfasis en Interculturalidad, ofrecido en 52 municipios del estado de Amazonas por la Universidad do Estado do Amazonas - UEA. Con foco en el Municipio de Beruri, se buscaron datos de fuentes primarias, a través de entrevistas semiestructuradas con docentes, estudiantes y líderes comunitarios, además de investigaciones bibliográficas y documentales sobre el impacto del curso. El texto aborda el territorio amazónico, con énfasis en los territorios indígenas, forma de vida, lengua y cultura indígena, además del proceso de implementación del curso y los principales resultados alcanzados.

**Palabras clave:** Interculturalidad. Territorios Indígenas. Pedagogía. Amazonas.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the impact of ten years of teacher training in the Indigenous Intercultural Pedagogy Course, offered in 52 municipalities in the state of Amazonas by the Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Focusing on the Municipality of Beruri, data were sought from primary sources, through semi-structured interviews with teachers, students and community leaders, in addition to bibliographic and documentary research on the impact of the course. The text addresses the Amazon territory, with emphasis

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



on indigenous territories, indigenous way of life, language and culture, in addition to the course implementation process and the main results achieved.

**Keywords:** Interculturality. Indigenous Territories. Pedagogy. Amazon.

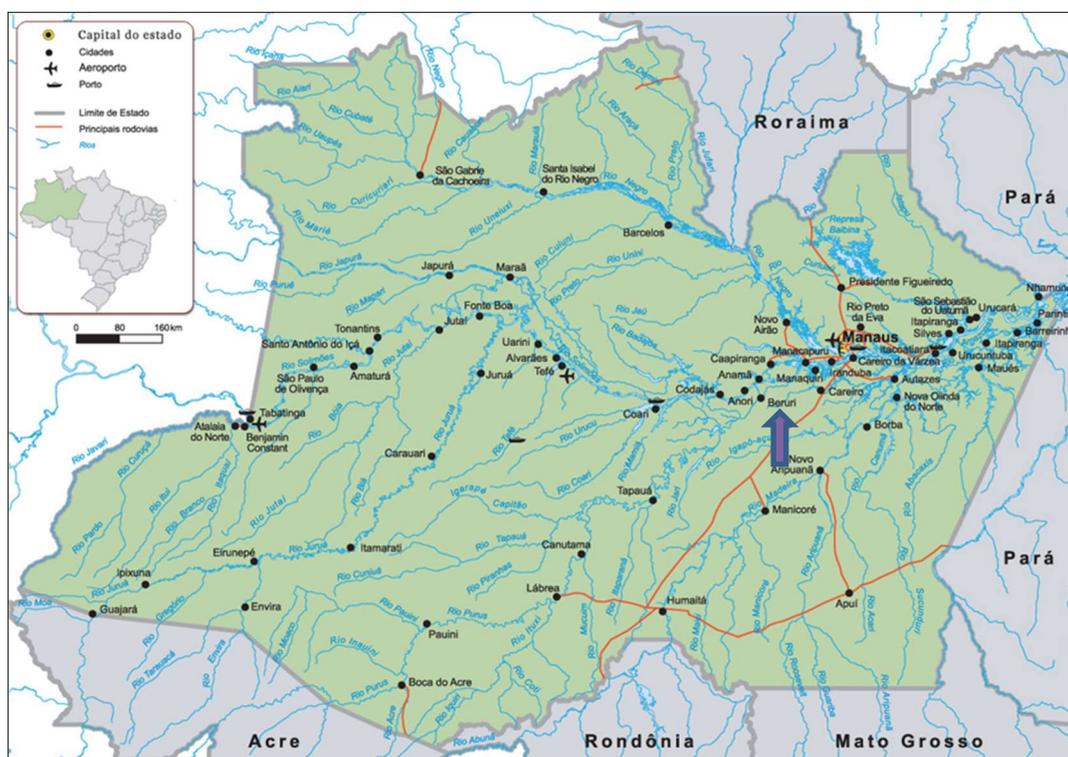
## Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar os dez anos de formação de professores no curso de Pedagogia com Ênfase em Interculturalidade, oferecido em 52 municípios do estado do Amazonas pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA. O foco deste estudo é a formação de professores através do referido curso no município de Beruri-AM, localizado na margem direita do rio Purus.

Neste município encontram-se atualmente 11 etnias, com 25 vinte cinco comunidades das línguas: Apurinã, Mura, Tikuna, Jamamadi, Dessana, Tukano, Kubeo, Miranha, Kambeba, Tatuyo e Kokama.

Como mostra a Figura 1, Beruri é um município localizado no interior do Estado do Amazonas, Região Norte do país, pertencente à Região Geográfica Imediata de Coari e à Região Geográfica Intermediária de Manaus. Sua população é de 20.503 habitantes, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2022).

**Figura 1- Localização do município de Beruri-AM**



Fonte: GUIAGEO Mapas do Brasil, 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O município de Beruri encontra-se ligado historicamente à Manacapuru, cujas origens remontam a 1786, quando esta cidade foi fundada numa preexistente aldeia de índios Muras. Em 1894, Manaus desmembrou-se e formou o município de Manacapuru, que recebeu sua autonomia no mesmo ano. No ano de 1938, o povoado de Beruri passa a ser considerado uma zona distrital de Manacapuru.

Em 1939, após perder grande parte de seu território para o município de Manaus, Manacapuru fica limitado apenas a dois distritos, além da sede do município: Caapiranga e Beruri. Em 1961, o distrito de Beruri é emancipado e passa a constituir município autônomo. Nove anos mais tarde, em 1970, através da Lei nº.1.012, volta a ser distrito de Manacapuru. Beruri voltou a ser município autônomo em 10 de dezembro de 1981, através da Emenda Constitucional nº 12, acrescentando em seu território áreas pertencentes à Borba e Manacapuru, de onde se emancipou. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BERURI, 2002)

Assim, neste artigo aborda-se a repercussão do Curso de Pedagogia com Ênfase em Interculturalidade realizado no Município de Beruri. Para tanto, buscou-se dados em fontes primárias, por meio de entrevistas semiestruturadas com professores, estudantes e lideranças das comunidades, além de pesquisa bibliográfica e documental. O texto está organizado em duas partes, além da introdução. Na segunda parte discute-se o território amazônico, com ênfase nos territórios indígenas, modo de vida, língua e cultura indígena. Na terceira parte aborda-se o Curso de Pedagogia Intercultural Indígena, sua implementação e os principais resultados alcançados, finalizando com as considerações finais.

## O território amazônico

A Amazônia<sup>1</sup> é fundamental para a manutenção do equilíbrio climático mundial. Seu território representa mais da metade da floresta úmida tropical do planeta, sendo a maior floresta tropical do mundo. A região representa entre 4% e 6% da superfície total da Terra e entre 25% e 40% da superfície da América. A Amazônia possui aproximadamente 7,5 milhões de km<sup>2</sup>, segundo o critério político-administrativo utilizado pelos países amazônicos, sendo que aproximadamente 68% do território total da floresta amazônica encontra-se em território brasileiro. (BOLETIM, 2020).

Historicamente, há neste território muitas preocupações em relação à educação ambiental, principalmente na Educação do Campo nas comunidades ribeirinhas e indígenas, uma vez que o índice de analfabetismo ainda é grande nesta região.

Para Saquet, a abordagem do território não se encerra em si, deve integrar-se ao processo de aprofundamento do movimento de compreensão do real:

O território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; ideia e matéria; identidades e representações; apropriação, dominação e controle; descontinuidades;

<sup>1</sup> A Amazônia compreende um conjunto de ecossistemas que envolve a bacia hidrográfica do Rio Amazonas, bem como a Floresta Amazônica; é considerada a região de maior biodiversidade do planeta e o maior bioma do Brasil. Não é exclusivamente brasileira, sendo, portanto, encontrada em outros países.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



conexões e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental; terra, formas espaciais e relações de poder; diversidade e unidade. Isso significa a existência de interações no e do processo de territorialização, que envolvem e são envolvidas por processos sociais semelhantes e diferentes, e nos mesmos ou em distintos momentos e lugares, centradas na conjugação, paradoxal, de descontinuidades, de desigualdades, diferenças e traços comuns. Cada combinação específica de cada relação espaço-tempo é produto, acompanha e condiciona os fenômenos e processos territoriais. (SAQUET, 2010, p. 24).

Milton Santos (1999) afirma que o território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado, ou seja, de um território em mudança, de um território em processo. Ele é o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local. Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto 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, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

A ciência política de modo geral ignora o território – dá conta da divisão dos estados, dos municípios, mas não dos conteúdos –, como se ele não tivesse um conteúdo social. Este aparece apenas como estatísticas, que são caixinhas que vamos abrindo à medida que necessitamos produzir o discurso. Mas está excluído o conteúdo – o dinamismo socioterritorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que têm a ver com a existência. (SANTOS, 1999, p. 19)

Já Tizon (1995) destaca um sentido antropológico, onde território é o ambiente de vida, de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade. Numa abordagem mais próxima da sociologia do desenvolvimento, Abramovay (1998) afirma que um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Para Albagali (2004), sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico significa a caracterização de uma noção de territorialidade, onde as relações sociais e a localidade estão interligadas, fortalecendo o sentido de identidade, e refletindo um sentimento de pertencimento.

Portanto, compreender o território como território usado se constitui em uma categoria essencial para a elaboração sobre o futuro. O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é proposto como sendo o espaço do acontecer solidário. Estas solidariedades definem usos e geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicos, econômicos, sociais, financeiros, para citar alguns. Mas as solidariedades pressupõem coexistências, logo pressupõem o espaço geográfico, em que aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais adquirem especial relevância. (SOUZA, 2005)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



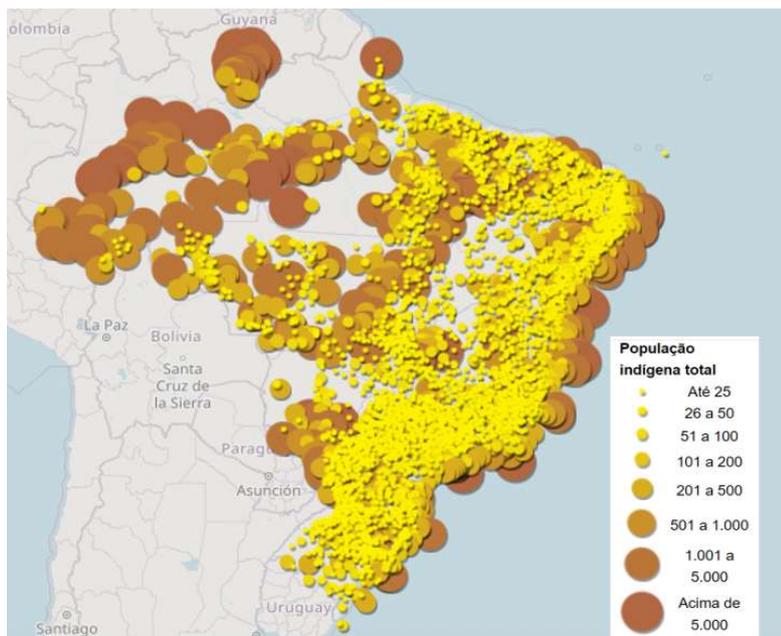
## Territórios indígenas, modo de vida, língua e cultura indígena

No Brasil as Terras Indígenas (TIs), são reconhecidas na Constituição Federal de 1988 e também na legislação específica, chamada de Estatuto do Índio (Lei 6.001/73). O artigo 231 da Constituição Federal define que as terras tradicionais podem ser “ocupadas pelos índios e as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

No artigo 20 da Constituição Federal está estabelecido que essas terras são bens da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

A população indígena é essencial para se compreender a história da região amazônica. Em 1999 era constituída por 936.500 índios de várias tribos, sendo que cerca de 250.000 deles viviam no Brasil. Amayo (1999) explica esse número pelo passado brasileiro de escravização dos índios e pela perseguição e os maus tratos a eles impostos pelos portugueses e bandeirantes, o que fez com que muitos deles seguissem cada vez mais para o leste da Amazônia, ou seja, para os países andinos, expandindo as fronteiras territoriais brasileiras.

**Figura 2 - Distribuição da população indígena no território brasileiro - censo IBGE 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Há uma diversidade cultural entre as etnias amazônicas e, ao mesmo tempo, muita similaridade entre costumes e comportamentos, na divisão do trabalho e no modo de vida baseado na caça, na pesca e na coleta, com destaque para a agricultura com a plantação de mandioca para a produção da farinha.

Os indígenas do município de Beruri não são diferentes. Destacamos o processo de manejo da pesca<sup>2</sup> do pirarucu, tambaqui, matrinxã, mapará, dentre outros peixes, que gera renda para as populações das aldeias.

## O Curso de Pedagogia Intercultural Indígena

O curso de Pedagogia Intercultural Indígena foi ofertado pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA e atendeu 52 municípios, no período de 2009 a 2012, e tinha como objetivo licenciar educadores para exercício do magistério na Educação Infantil e nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental, bem como a qualificação para a gestão pedagógica em educação escolar e áreas afins, preferencialmente direcionada aos povos indígenas.

O curso foi ofertado na modalidade presencial modular, através do sistema IPTV<sup>3</sup> e apresentava, em sua proposta, o perfil profissional dos formados, em que o egresso deveria estar apto a:

- a) Analisar criticamente a realidade amazônica, observando as interações políticas, sociais, ambientais e econômicas, numa visão holística, com vias a identificar contradições, problemas e complexidades relativas à região amazônica;
- b) Executar ações teóricas, pedagógicas e tecnológicas, em resposta às problemáticas escolares, inerentes ao contexto atual regional, nacional e internacional;
- c) Assimilar os princípios da democracia participativa, com base nos princípios constitucionais e legais relativos à educação escolar e à diversidade étnica, cultural, social, de gênero, religiosa, política, econômica e à pluralidade de ideias e concepções;
- d) Problematizar as relações Educação/ Escola/ Sociedade com atenção às especificidades dessas relações em diferentes contextos históricos, filosóficos, sociais e culturais, de forma a estabelecer a compreensão e valorização do sujeito histórico no processo de construção da sociedade.

## A implementação do curso e seus desafios

<sup>2</sup> Pesca controlada pelos indígenas com o objetivo de repovoar os lagos de peixes. Este processo permite a desova dos peixes, crescimento e posteriormente seu manejo controlado e contínuo.

<sup>3</sup> Acrônimo de Internet Protocol Television é exatamente o que o nome sugere: a transmissão de um sinal de TV via protocolo IP. Ou seja, pela internet. Trata-se do mesmo serviço de transmissão de conteúdos televisivos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Devido aos desafios geográficos do Amazonas, onde os rios são utilizados como estrada para o ir e vir da população, fez-se necessário desenvolver novas estratégias tecnológicas para que os municípios mais distantes da capital também pudessem acessar o Curso. Neste aspecto o sistema IPTV foi muito importante para minimizar a distância entre a Universidade e os professores dos municípios atendidos. Cada município contava com um professor mediador, que orientava as atividades e, em caso de imprevistos, como falta de energia e internet, dava continuidade nas disciplinas que o programa estava desenvolvendo.

Ao longo do processo de formação dos professores, o curso passou por algumas alterações de nome. Iniciou-se com nome Pedagogia Indígena que era objetivo do curso, ou seja, a formação dos professores indígenas. Devido as dificuldades encontradas pelos professores indígenas, ao deixar suas aldeias e se deslocarem para uma das 52 cidades, onde o curso era ofertado e, ao mesmo tempo, a dificuldade de não ter acesso a informações (acesso à internet) para realizar vestibular para ingresso no curso, muitos professores indígenas ficaram de fora da formação.

Faz-se necessário ressaltar, que o edital de então permitia a participação dos professores não indígenas. Para um formado pelo curso no município de Beruri, a quantidade de professores não indígenas foi superior à de indígenas. Logo, o nome do curso para atender a essa demanda mudou para Pedagogia Intercultural Indígena e, posteriormente, foi denominado ‘Pedagogia com ênfase em Interculturalidade’.

## Resultados alcançadas pelo curso

Os desafios da implementação do Curso em Beruri foram grandes, de acordo com uma das professoras formadas. A falta de estrutura física da Universidade na cidade para atender os estudantes foi um desses desafios. A turma iniciou e finalizou o curso em escola cedida pela prefeitura do município, através de parceria, e a falta de espaços próprios, para professora, foi um dos desafios para o desenvolvimento do curso.

O objetivo do curso oferecido pela Universidade era contribuir na formação dos professores indígenas. Atualmente, são 11 etnias, com 25 comunidades das línguas Apurinã, Mura, Tikuna, Jamamadi, Dessana, Tukano, Kubeo, Miranha, Kambeba, Tatuyo e Kokama. O curso ofereceu 40 vagas sendo que, curiosamente, apenas três participantes eram professores indígenas.

A atual Coordenadora Municipal de Educação lamenta que o programa não atendeu seus professores. Dados que preocupam, uma vez que aproximadamente 10% têm curso superior e aproximadamente 70% dos docentes são formados pelo projeto Pira-Yawara, uma formação específica para trabalhar na educação indígena. Para ela a formação de Pedagogia ofertada pela Universidade deveria estar atendendo prioritariamente os professores indígenas.

Com relação ao Ensino Fundamental, os três professores indígenas que finalizaram o curso ofertado pela UEA atualmente fazem parte do quadro da coordenação de educação no município. As 25 comunidades indígenas contam com 70 professores que atuam nessas áreas. Nenhum desses faz parte da rede como concursado. O último concurso no município de Beruri foi em 2004 e não tinha nenhuma vaga específica para professores indígenas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Neste sentido, o curso de formação ofertado pela UEA não atingiu os objetivos propostos. Por algumas circunstâncias e diversas dificuldades, o processo de formação e compartilhamento de conhecimento não alcançou os estudantes indígenas. Logo, a educação pública que é um direito de todos, não atingiu o principal público alvo do curso, as comunidades indígenas, e ficou distante da educação de qualidade, que é garantir a preservação dos costumes e culturas indígenas.

De acordo com Cohn (2001), os estudantes indígenas são discriminados e até tidos como inferiores, mas o que os torna diferentes dos outros estudantes, pobres, negros, brancos da região são seus sistemas de valores e de pensamento, seus conhecimentos, sua visão de mundo, suas redes de parentesco e relacionamento e, não esqueçamos, são portadores de identidades diferenciadas, hoje apoiadas em direitos coletivos.

No tocante ao Ensino Médio, a proposta da Secretaria de Educação do Estado do Amazonas – SEDUC, através do edital de Nº 02, é oferecer nas comunidades indígenas Aldeia Santa Rita e Nova Jerusalém vagas para professores, inclusive para o ensino médio presencial, como mostra o quadro 1.

## Quadro1: Vagas ofertadas no Ensino Médio no Município de Beruri

Beruri	Ciências Humanas			Ciências da Natureza	Ciências da Natureza			Linguagens			Matemática
	Geografia e contextos locais	História e historiografia indígena	Sociologia e estudos específicos	Ciências e saberes indígenas	Biologia e conhecimentos tradicionais	física e conhecimentos tradicionais	Química e conhecimentos tradicionais	Língua indígena	Língua portuguesa e conhecimentos tradicionais	Língua estrangeira	Matemática e conhecimentos tradicionais
Aldeia Santa Rita		1							1		1
Nova Jerusalém/Parana do Cacaú		1							1		1

Fonte: Edital Nº02 -2022 processo seletivo simplificado-PSS/SEDUC-AM/área indígena

Destaca-se, que é a primeira vez que a Secretaria de Educação do Estado do Amazonas oferta vagas para professores no Ensino Médio nessas comunidades indígenas. De acordo com o quadro de vagas apresentado no Quadro 1, algumas áreas ficaram sem professores nas disciplinas específicas, o que limitará o aprendizado desses estudantes indígenas do ensino médio. A proposta da secretaria de educação do Estado é iniciar as aulas em julho de 2022. A Tabela 1 demonstra a quantidade de estudantes matriculados nas duas comunidades indígenas, onde serão ofertadas as aulas presenciais do Ensino Médio no município de Beruri.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 1: Estudantes indígenas matriculados no Ensino Médio em Beruri**

Comunidades	Etnias	Estudantes matriculados
Aldeia Santa Rita	Apurinã	23
Nova Jerusalém/Parana do Cacau	Mura	16

Fonte: Os autores, 2022

Sobre as opções dos estudantes, nos anos anteriores, dessas e de outras comunidades indígenas, de realizar o ensino médio, a Secretaria de Educação do Estado oferta o Ensino Presencial com Mediação Tecnológica<sup>4</sup> em algumas comunidades ribeirinhas. Uma outra opção para os estudantes é deslocar-se à sede do município. No entanto, devido a distância, muitos teriam que morar na cidade, contexto em que a autoidentificação geraria discriminação e até mesmo a perda da sua identidade étnico-cultural de seus parentes<sup>5</sup>.

*“Já temos dificuldades, pois alguns estudantes indígenas não valorizam mais sua cultura e nem tem muito interesse em aprender a língua Apurinã”.* (Depoimento do professor da língua materna Apurinã Gonzaga da Silva Brasil - KOEREKARERÍ PASAPAKÍ).

Neste depoimento, fica uma preocupação de uma possível perda cultural, onde os estudantes indígenas são os principais protagonistas da manutenção cultural.

*“É muito difícil sair de nossa aldeia e vim estudar em Beruri. Aqui não conhecemos ninguém e as pessoas olha pra nós diferente”.* (Depoimento do aluno Apurinã PIPIARÍ).

A língua Apurinã, segundo Facundes (2000), pertence à família Maipure, ou Aruák. Entre o povo Apurinã existe um número reduzido de falantes fluentes dessa língua, com diferentes graus de competências, em que o domínio da escrita que se encontra em fase de formação.

<sup>4</sup> Nas comunidades rurais atendidas, cada uma das salas de aula está equipada com um kit tecnológico composto por Antena VSAT bidirecional, roteador-receptor de satélite, cabeamento estruturado (LAN), microcomputador, webcam com microfone embutido, TV LCD 37 polegadas, impressora a laser e no break.

<sup>5</sup> O termo parente não significa que todos os índios sejam iguais e nem semelhantes. Significa apenas que compartilham de alguns interesses comuns, como os direitos coletivos, a história de colonização e a luta pela autonomia sociocultural de seus povos diante da sociedade global. Cada povo indígena constitui-se como uma sociedade única, na medida em que se organiza a partir de uma cosmologia particular própria que baseia e fundamenta toda a vida social, cultural, econômica e religiosa do grupo. (LUCIANO, 2006, p 31).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A permanência dos estudantes na comunidade é fundamental, para garantia e manutenção dos direitos dos povos indígenas, seus costumes, sua língua materna, crenças, tradições e convivência social com seu povo, o que reforça a importância da oferta de Ensino Fundamental e Médio ministrado por professores com formação adequada, que saibam valorizar as tradições, o modo de vida e a língua materna dos povos indígenas.

## Considerações Finais

Apesar do esforço da Universidade do Estado do Amazonas -UEA, em tentar contribuir com a educação indígena, esta não alcançou seu propósito principal. É natural que a luta das comunidades indígenas continue para que tenham educação pública de qualidade. Os esforços das lideranças, sejam caciques, professores e lideranças comunitárias certamente vai continuar. Cada dia representa uma batalha para garantir a manutenção de sua cultura.

Sobre o objetivo do curso Pedagogia com Ênfase em Interculturalidade no município de Beruri, evidenciou-se que o mesmo não atendeu as expectativas das comunidades indígenas. Mas vale ressaltar, que em outros municípios do Amazonas vários professores formados pelo curso estão atuando nas comunidades indígenas. No momento a UEA está desenvolvendo parceria com o município para iniciar uma nova turma e formar novos professores.

O curso Pedagogia com Ênfase em Interculturalidade atende diretamente o ensino do currículo da educação indígena. Cabe aos gestores municipais realizar parcerias com a UEA para formações específicas de professores para atender suas comunidades e a manutenção de suas culturas locais, nas diversas etnias espalhadas nos rios, lagos e igarapés do extenso território do Estado do Amazonas.

## Referências

ALBAGALI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V., BRAGA, C., MORELLI, G. (orgs). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília: Sebrae, 2004.

ABRAMOVAY, R. **Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Brasília: IPEA, 1998. 25p.

AMAYO, Z. Enrique. Por qué estudiar la formación histórica y la problemática actual de la Amazonia? **Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad**. Universidad de Guadalajara. May/Ago. de 1999, volumen V. p. 73-105.

**BOLETIM OTCA**. Brasília: OTCA, nº 1, jun/ago, 2020.

COHN, C. Culturas em Transformação: os Índios e a Civilização. **São Paulo em Perspectiva**, 15(2), 36-42, 2001.



FACUNDES, Sidney da Silva. **The Language of the Apurinã People of Brazil (maipure/arawak)**. Dissertation (Unpublished Ph.D) – University of New York at Buffalo. 2000.

GUIAGEO **Mapas do Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.guiageo.com/amazonas.htm>  
Acesso em: 27 ago. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Distribuição da população indígena no território brasileiro**. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/mapas-indigenas-2.html>  
Acesso em: 17 jun. 2022.

LUCIANO. G. S. O Que Você Precisa Saber Sobre os Povos Indígenas No Brasil de Hoje. Coleção: **Educação para todos**. Edições: MEC – Unesco - Brasília, 2006.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BERURI**, 2022. Disponível em: <https://pmberuri.am.gov.br/historia> Acesso em: 20 jul.2022.

Atlas do Desenvolvimento Humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil**. 2010.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS. **Projeto Pedagógico do Curso de Pedagogia Intercultural Indígena**. 2019.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, p. 15-26.

SOUZA, Maria Adélia A. Apresentação Milton Santos, um revolucionário. In: SANTOS, Milton. O Retorno do Território. **OSAL - Observatorio Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

TIZON, P. Le territoire au quotidien. In: DI MEO, G. **Les territoires du quotidien**. Paris: L'harmattan, 1995. p. 17-34.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONFORMAÇÃO DO SUS: AVANÇOS ANOS 90 NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS

**Vanessa Zobel<sup>1</sup>, Darielli Gindri Resta Fontana<sup>2</sup>, Elisiane Bisognin<sup>3</sup>, Larissa Beck Gardin<sup>4</sup>,  
Pedro Luis Bittenbender<sup>5</sup>, Nelson José Thesing<sup>6</sup>.**

<sup>1</sup> Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde (UFSM) e Assistente Social..

<sup>2</sup> Doutora em Enfermagem (UFRGS) e Professora da UFSM.

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR UNIJUI; Bolsista Prosuc/Capes.

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR UNIJUI; Bolsista Prosuc/Capes

<sup>5</sup> Professor do PPGDR UNIJUI, Doutor em Administração (UNAM e UFMS), Estagiário Pós- Doc no PPGDPP-UFFS.

<sup>6</sup> Professor do PPGDR UNIJUI, Doutor em Integração Regional (UFPel), Brasil(2004) e Presidente COREDE Noroeste Colonial.

### Resumo

A participação e controle social são prerrogativas legais do Sistema Único de Saúde (SUS) que garante à população a participação nos processos decisórios implicados na formulação, implantação e controle das políticas públicas. O objetivo deste estudo é conhecer os avanços do sistema local de saúde nos anos 90 a partir dos espaços de decisão democrática: Conselho Municipal de Saúde e Conferências Municipais de Saúde do município de Santa Rosa, RS. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e transversal. A coleta de dados foi realizada através de busca documental e a análise dos resultados foi através de análise temática. Os avanços das Políticas Públicas de saúde no Brasil tem sua efetivação a partir da Constituição Federal de 1988 e dos marcos legais através das Leis 8080 e 8142 de 1990. A formulação do SUS tem como diferencial os processos democráticos de gestão com legitimidade da participação da comunidade. No município de Santa Rosa nos anos 90, pode-se constatar o alinhamento da gestão local de saúde com a legislação federal o que oportunizou a organização do sistema de saúde local a partir da municipalização da saúde, fortalecendo o cuidado na perspectiva da integralidade. No desenvolvimento das atividades foi possível identificar a capacidade de gestão fundamentada e efetivada pela participação da comunidade em diversos espaços, especialmente no Conselho Municipal de Saúde e nas Conferências Municipais de Saúde.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Saúde. Controle Social. Políticas Públicas.

### RESUMEN

La participación y el control social son prerrogativas legales del Sistema Único de Salud (SUS), que garantiza la participación de la población en los procesos de toma de decisiones

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



involucradas en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. El objetivo de este estudio es conocer los avances del sistema local de salud en la década de 1990 a partir de los espacios de decisión democrática: Consejo Municipal de Salud y Conferencias Municipales de Salud en la ciudad de Santa Rosa, RS. Se trata de una investigación cualitativa, descriptiva y transversal. La recolección de datos se realizó a través de la búsqueda de documentos y el análisis de los resultados fue a través del análisis temático. Los avances de las Políticas Públicas de Salud en Brasil tienen su vigencia a partir de la Constitución Federal de 1988 y los marcos legales a través de las Leyes 8080 y 8142 de 1990. La formulación del SUS tiene como diferencial los procesos democráticos de gestión con legitimidad de participación comunitaria. En el municipio de Santa Rosa en la década de 1990 se aprecia el alineamiento de la gestión local en salud con la legislación federal, lo que permitió organizar el sistema local de salud desde la municipalización de la salud, fortaleciendo la atención desde la perspectiva de la integralidad. En el desarrollo de las actividades, fue posible identificar la capacidad de gestión basada y realizada por la participación de la comunidad en diferentes espacios, especialmente en Consejo Municipal de Salud y en las Jornadas Municipales de Salud.

**Palabras clave:** Sistema único de Salud. Control social. Políticas públicas.

## ABSTRACT

Participation and social control are legal prerogatives of the Unified Health System (SUS), which guarantees the population to participate in the decision-making processes involved in the formulation, implementation and control of public policies. The objective of this study is to know the advances of the local health system in the 90s from the spaces of democratic decision: Municipal Health Council and Municipal Health Conferences in the city of Santa Rosa, RS. This is qualitative, descriptive and transversal research. Data collection was performed through document search and the analysis of results was through thematic analysis. The advances of Public Health Policies in Brazil have their effectiveness from the Federal Constitution of 1988 and the legal frameworks through Laws 8080 and 8142 of 1990. The formulation of SUS has as a differential the democratic processes of management with legitimacy of the participation of the community. In the city of Santa Rosa in the 1990s, the alignment of local health management with the federal legislation can be seen, which made it possible to organize the local health system from the municipalization of health, strengthening care from the perspective of integrality. In the development of activities, it was possible to identify the management capacity based on and effected by the participation of the community in different spaces, especially in the Municipal Health Council and in the Municipal Health Conferences.

**Keywords:** Health Unic System. Social Control. Public policy.

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, os municípios brasileiros têm sido protagonistas na implementação de políticas públicas, assumindo o protagonismo local no gerenciamento político, administrativo e financeiro de seus territórios através do desenvolvimento social e da qualidade de vida, incrementando mudanças estruturais no país.

No setor da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma conquista social que acompanha a mudança de paradigma quanto ao acesso e a integralidade do cuidado. Os esforços para ampliar as ações e serviços de saúde à população incorpora o desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (APS) mundial que teve como marco mundial a publicação da Declaração de Alma Ata no ano de 1978, a qual defendia a APS centrada no cuidado da saúde coletiva (ARANTES, SCHIMIZU, HAMANN, 2016, p. 1500).

Nas décadas de 1970 e 1980, o Movimento da Reforma Sanitária (MRS)<sup>1</sup> instigou reformas sociais, dentre a da saúde, combateu a ditadura e a privatização da saúde e defendeu a democratização da saúde. De acordo com Fleury (2014) a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade.

Fruto do MRS, Constituição Federal de 1988 legitimou a saúde como direito universal conforme seu artigo 196 que postula que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988). A saúde assume um caráter de política de Estado (dever do Estado), o princípio da universalidade (direito de todos) e integralidade. Ademais, é pertinente afirmar que a saúde é uma política social e intersetorial, que será garantida “mediante

---

<sup>1</sup> O movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a ditadura, no início da década de 1970. A expressão foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, em busca da melhoria das condições de vida da população. Grupos de médicos e outros profissionais preocupados com a saúde pública desenvolveram teses e integraram discussões políticas. Este processo teve como marco institucional a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. Entre os políticos que se dedicaram a esta luta está o sanitarista Sergio Arouca. As propostas da Reforma Sanitária resultaram, finalmente, na universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e outros agravos” (BRASIL, 1988).

A efetivação do SUS ocorreu nos anos 90, com a publicação das Leis 8080/90 e 8142/90 denominadas de Leis Orgânicas de Saúde, que definiu o acesso à saúde para toda a população de forma igualitária e equânime. As referidas leis estabeleceram que as ações e serviços de saúde fossem pautados na promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como, da organização e o funcionamento dos serviços com a previsão legal da participação efetiva da comunidade (BRASIL, 1990a, BRASIL, 1990b).

As leis Orgânicas da Saúde possuem como princípios organizativos do SUS a descentralização, regionalização, hierarquização e participação da comunidade (BRASIL, 1990a). Estes preconizam a garantia de que os serviços sejam organizados em níveis crescentes de complexidade, conhecendo a população a ser atendida desde que seja articulado entre os serviços que já existem visando o comando único dos mesmos, bem como, distribuir poder e responsabilidade entre os três níveis de governo.

No campo da saúde, o Brasil desenvolveu estratégias de descentralização para saúde para os estados e municípios, favorecendo a ampliação da oferta e o acesso aos serviços e ações. Segundo Cavalcante (2014) a proximidade para identificar as necessidades locais e a extensão do território nacional são considerados fatores essenciais que fundamentam a execução das políticas públicas pelos municípios.

O Brasil tem baseado nos fundamentos e concepções de Starfield (2002), definindo a APS como estratégia de reorientação do sistema de saúde por ser considerada o primeiro nível de contato dos usuários aos serviços de saúde. Essa abordagem propôs uma compreensão ampliada do processo de saúde que inclui o cuidado integral, atualmente configurado nas linhas de cuidado das redes de atenção à saúde.

No SUS há prerrogativa do controle e fiscalização por parte dos cidadãos por meio dos Conselhos e Conferências de Saúde, que visam formular estratégias, controlar e avaliar a execução da política de saúde. A participação da comunidade constituem as principais diretrizes do Sistema Público de Saúde, contribuindo para aprofundar a democratização do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



país. O fortalecimento da sociedade a nível local e o surgimento de novos espaços institucionais de participação social podem possibilitar uma maior eficiência da gestão pública.

O presente estudo trata-se de uma pesquisa documental a partir dos registros do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Santa Rosa e tem como objetivo identificar aspectos relevantes, bem como de compreender a trajetória da criação da APS, do controle social e da gestão do sistema de saúde do município de Santa Rosa localizado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na década de 90.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e transversal, tendo como fonte de coleta de dados as atas, documentos e relatórios do CMS e das Conferências Municipais de Saúde do município de Santa Rosa referente a década de 90.

O município em estudo localiza-se na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Integra o COREDE Fronteira Noroeste que está localizado na região noroeste do Estado do RS, fronteira do Brasil com a Argentina. Possui uma população de 78.379 habitantes, 489,4 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 160,2 hab/km<sup>2</sup> (DEE, 2020). É sede da 14<sup>a</sup> Coordenadoria de Saúde e da 14<sup>a</sup> Região de Saúde.

Para o desenvolvimento do estudo foi utilizado a pesquisa documental, foram consultados documentos conservados em arquivos de órgãos públicos, como relatórios, atas e resoluções de reuniões ordinárias e extraordinárias do CMS e documentos de planejamento, organização e relatórios das Conferências Municipais de Saúde no período de 1990 a 1999. O acesso aos documentos teve prévia autorização da Mesa Diretora do CMS.

A técnica documental utilizada extraiu informações de documentos específicos e originais seguindo a cronologia em que ocorreram as reuniões e conferências do CMS. Foram utilizados dados estritamente provenientes dos documentos com o objetivo de extrair as informações neles contidas. Segundo Kripka, Scheller e Bonotto (2015), a pesquisa por meio

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



de documentos constitui uma fonte estável e rica de onde o pesquisador poderá retirar evidências que fundamentam suas afirmações.

A análise dos dados foi realizada através da análise de temática, o que para Minayo (2012) “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação”. Assim, de acordo com o que propõe o mesmo autor, será desenvolvida uma pré-análise com a escolha dos documentos e a retomada dos objetivos da pesquisa. Em seguida, foi realizada a exploração do material, com a classificação das categorias, de forma a responder ao problema de pesquisa e posteriormente, o tratamento dos resultados obtidos, propondo a efetivação de uma verdadeira interpretação, aliada à teoria descrita na pesquisa e demais autores que abordam resultados semelhantes, que possibilitou a inferência e interpretação dos dados na documentação pesquisada.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

No decorrer da pesquisa foi realizada a seleção de fragmentos que dizem respeito ao objeto do estudo, resultando em um quadro que obedece a cronologia dos acontecimentos. Os dados aqui representados contém as datas e principais categorias pesquisadas com a finalidade de trazer um melhor entendimento cronológico da história da Política Pública de Saúde do município de Santa Rosa/RS na década de 90.

### Quadro 1 – Documentos oficiais pesquisados e os avanços na Política Pública de Saúde do Município de Santa Rosa - RS

Ano	Avanços no Sistema de Saúde de Santa Rosa	Documentos Consultados
1990	I Conferência Municipal de Saúde	Ata e Relatório da Conferência
1991	Plano Municipal de Saúde	Atas
	Acesso a saúde através do atendimento primário: atendimento médico, odontológico e visitas domiciliares	Atas
1992	Instalação do Conselho Municipal de Saúde pela lei 2.452 de 21/08/1992 e aprovação do regimento interno.	Atas
	Extinção do CIMS – Conselho Municipal Interinstitucional da Saúde.	Atas
		Atas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



	II Conferência Municipal de Saúde	Ata e Relatório da Conferência
1993	Adesão Gestão Parcial	Atas
	Municipalização de Santa Rosa	Atas
	Criação do Fundo Municipal da Saúde	Atas
1994	Adesão Gestão Semi Plena	Atas
	Elaboração do Plano Municipal de Saúde	Atas
1995	Aprovação pelo CMS a criação da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa (FUMSSAR)	Atas
	Profissionais aprovados pelo Concurso Público para trabalhar em regime de 40 Hs com dedicação exclusiva	Atas
1996	Convênio com o Instituto Ibero Latino Americano. Vinda de equipe multiprofissional de saúde de Cuba para desenvolver projeto piloto em medicina da família	Atas
1998	Adesão a Gestão Plena	Atas
1999	IV Conferência Municipal de Saúde	Ata e Relatório da Conferência

Fonte: elaborado pelos autores, 2022.

Durante a sistematização dos resultados foram identificadas duas categorias: a) A constituição do Sistema de Saúde de Santa Rosa/RS; b) O papel definidor do Controle Social.

## a) A constituição do Sistema de Saúde de Santa Rosa/RS

O município de Santa Rosa desenvolve, há mais de três décadas, a efetivação de um modelo de atenção em saúde norteado pelos princípios e diretrizes do SUS com foco no fortalecimento da APS. A partir da análise dos documentos, foi possível identificar a relevância dos avanços no sistema de saúde local na década de 1990. O sistema de saúde do município possui aspectos significativos no que diz respeito a seu processo de constituição, aspectos identificados na pesquisa documental com o resgate histórico da trajetória da criação da APS, do controle social e do modelo de gestão do sistema de saúde.



Em julho do ano de 1990 foi realizada a I Conferência Municipal de Saúde que teve como foco central a implantação do SUS local, a criação e efetivação do CMS. De acordo com a análise documental a conferência em suas deliberações elencou como prioridade a garantia da participação da comunidade nos processos decisórios.

No ano de 1991 teve o registro da II Conferência Municipal de Saúde com o objetivo de discutir sobre a municipalização da saúde no município. No relatório desta conferência ficou registrado o interesse da comunidade em reorganizar os serviços públicos de saúde a partir da perspectiva da prevenção, saneamento básico e melhoria das condições de vida em geral e fortalecimento do CMS.

Analisando-se os documentos é possível inferir que os participantes da conferência agregaram discussões a partir dos parâmetros das Leis Orgânicas da Saúde explicitando o conceito ampliado de saúde através da expressão dos determinantes e condicionantes da saúde:

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais ( BRASIL, 1990 a)

Outro aspecto relevante na análise dos temas refere-se às concepções sobre a organização do SUS incorporando os cuidados de saúde na perspectiva da integralidade.

*...Proposta) Garantir acesso a saúde através do atendimento primário, atendimento médico, odontológico, de urgência e visitas domiciliares, ou seja, a solicitação dos cidadãos no que diz respeito ao acesso universal e gratuito a serviços resolutivos de boa qualidade, bem como, os serviços de profissionais especializados. ( Conferência, 1991)...*

O registro acima aproxima-se das bases legais da Constituição Federal de 1988, no artigo 198 que descreve a integralidade como o conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, organizados em níveis de complexidade. Também é possível associar o conceito de integralidade a Lei nº 8.080/90 (BRASIL, 1990a) em que é definida como a possibilidade de acesso a todos os níveis do sistema, caso o usuário necessite, como também a possibilidade de integrar ações preventivas com as curativas pelos serviços de saúde (BRASIL, 1990a, CARNUT, 2017).



Segundo indicativo documental, o município de Santa Rosa foi um dos primeiros municípios gaúchos a aderir a municipalização da saúde, criação do Fundo Municipal de Saúde (FMS) e CMS, fatos estes que ocorreram nos anos de 1992 a 1994.

Prerrogativa legal da participação da comunidade a partir da compreensão da relação Estado-sociedade no contexto do controle sobre a gestão pública através dos Conselhos de Saúde e Conferências presente na Lei 80142, requisito para a municipalização, a participação da comunidade enquanto controle social no SUS teve como marco histórico em Santa Rosa o dia 21 de agosto do ano de 1992 quando foi instituído o CMS pela Lei Municipal nº 2.452 e aprovado o seu Regimento Interno com eleição da Mesa Diretora. Neste contexto, a criação do conselho foi o resultado de intensas mobilizações sociais com a discussão do papel da sociedade na saúde. Houve amplo debate na sociedade que resultou na conformação de 72 (setenta e dois) membros titulares acrescidos de seus suplentes, seguindo a paridade legal de 50% de usuários (sociedade civil), 25 % prestadores de serviços de saúde/gestores e 25% de profissionais de saúde.

Na análise produzida por este estudo é possível constatar a atuação pró-ativa do Conselho Municipal de Saúde mantendo regularidade das reuniões, ampla participação dos seus conselheiros com a presença de mais de 50% dos e discussões efetivas da política de saúde local. Para Luchman (2007) a legitimidade dos Conselhos de Saúde está relacionada ao grau ativo da participação da sociedade civil de modo a estabelecerem também entre si uma conexão capaz de efetivar processos legítimos de autorização e prestação de contas.

O Brasil desenvolveu estratégias de descentralização para saúde para os estados e municípios, favorecendo a ampliação da oferta e o acesso aos serviços e ações. Em Santa Rosa, a municipalização da saúde ocorreu no ano de 1993 quando a gestão municipal aderiu ao modelo de gestão classificada do tipo Gestão Parcial a partir da Norma Operacional Básica (NOB), (BRASIL, 1993), definindo diferentes estágios de descentralização e competência para que o município pudesse gerenciar as ações básicas de saúde a nível federal, recebendo recursos financeiros de acordo com a prestação de serviços no que se refere a quantidade de procedimentos realizados.



A temática da municipalização integrou as pautas das reuniões do CMS no ano de sua constituição. Nas atas, os registros sinalizam os conselheiros possuíam conhecimento sobre as prerrogativas do contexto da municipalização e das responsabilidades a serem assumidas pela municipalidade. A partir da implantação da municipalização, o município passa a ter o poder de gerenciamento e a responsabilidade de implantar o SUS local considerando o arcabouço legal e normativo já estabelecido no período.

É manifesto que o município é o ente federativo mais próximo dos cidadãos que, neste território, buscam solucionar suas necessidades (CRUZ, FERREIRA, SILVA et al., 2012). Ao assumir responsabilidades constitucionais, a municipalidade desenvolve a gestão na execução das políticas públicas a nível local. O processo de municipalização da saúde configurou a descentralização político-administrativa do SUS. Essa organização dos territórios tem favorecido a governança colaborativa, cooperativa e participativa, atuando no estabelecimento dos fluxos assistenciais a partir da identificação das necessidades de saúde da população locorregional (SHIMIZU, CARVALHO, JUNIOR, et al., 2021).

Segundo Kashiwakura, Gonçalves e Silva (2016), no Brasil, a década de 90 foi marcada por significativas mudanças na política de APS e por grande investimento na ampliação de seu acesso. Tais transformações dizem respeito tanto às mudanças no arranjo federativo pós Constituição de 1988 e ao processo de descentralização. Sendo assim, o novo arranjo federativo na saúde compreendeu avanços no movimento de descentralização político-administrativa, com ênfase na municipalização, ou seja, a progressiva transferência de responsabilidades pela execução direta de ações e serviços de saúde a estados e principalmente a municípios.

A Norma de Operação Básica (NOB 93) promoveu uma descentralização política e a valorização dos municípios a partir da previsão legal da municipalização da gestão em saúde, com o reconhecimento da diversidade de situações regionais. Avançou também na afirmação da participação popular e abriu possibilidades de novos modelos de assistência à saúde, na articulação entre estado e municípios (BRASIL, 1993).

Através da análise dos registros documentais deste estudo, é possível certificar-se que a implantação do sistema de saúde em Santa Rosa seguiu planejamento gradativo, focado na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



municipalização da saúde e reorganização local com centralidade da atenção na APS culminando com a elaboração democrática do primeiro Plano Municipal de Saúde em 1993. Nesse período foi expresso nas discussões do CMS a necessidade de redefinição da atuação dos profissionais de saúde que estavam em atuação na APS, pois nestes locais o atendimento ambulatorial seguia o modelo de saúde ofertado em espaços centralizados, direcionados ao atendimento de doenças e no atendimento médico especializado.

Ainda no ano de 1994 o município aderiu a Gestão Semiplena passando a receber a totalidade dos recursos do custeio hospitalar e ambulatorial, bem como, gestão do sistema de saúde a nível local. Os serviços básicos e a incorporação de serviços complementares como consultas especializadas, exame e acesso hospitalar as internações foram ampliados e administrados pelo secretaria municipal de saúde.

Na cronológica temporal, os documentos do CMS demonstram os avanços crescentes relacionados à municipalização do sistema de saúde de Santa Rosa. O movimento registrado no município em estudo demonstra a implantação das políticas públicas o que tem oportunizado protagonismo de muitas das ações sociais, sendo gestor das iniciativas locais de saúde na busca da integralidade e acesso à população.

Durante a década de 90, entre os avanços pontuados nos documentos, houve ampliação das estruturas físicas das Unidades Básicas de Saúde com maior oferta de serviços no âmbito da rede básica e o número de profissionais para compor essas equipes. De acordo com os registros foi identificada a necessidade da contratação de pessoal com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, salário compatível e dedicação exclusiva.

No ano de 1995 foi aprovada pelo CMS a criação da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa (FUMSSAR), estrutura administrativa que equivale à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Lei Municipal nº. 2.912, de 27/12/95 (SANTA ROSA, 1995). (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA, 1995). Com isso, a instituição passou a gerir o sistema de saúde municipal, assumindo a formulação das políticas de saúde no âmbito local. Nesta forma administrativa o sistema de saúde local passou a ser responsável pelo planejamento, organização, execução, avaliação e controle das ações e serviços de saúde contando com



estrutura administrativa de fundação de direito público<sup>2</sup> com alcance de maior autonomia jurídica e administrativa.

No ano de 1996 foi discutido no CMS a elaboração de um convênio com o Instituto Ibero Latino Americano da Saúde e do Trabalho. Este convênio viabilizou a vinda de uma equipe multidisciplinar de saúde de Cuba que permaneceu no município durante 3 meses, contribuindo no fortalecimento das discussões sobre a reorganização do modelo de atenção baseado nos princípios da APS. No mesmo ano foi realizado concurso público com dedicação exclusiva aos profissionais médicos e multiprofissionais com salário diferenciado, o que motivou ampla disputa no certame.

Constata-se que a articulação da sociedade civil, gestores, profissionais de saúde e prestadores foi determinante para a construção do modelo de saúde local com a reposicionamento da atenção hospitalar curativista para atenção em saúde para situações em que a complexidade tecnológica de média e alta faz-se necessário, ao mesmo tempo em que direcionou a APS como porta de entrada do SUS.

As proposições populares registradas nas reuniões do CMS e conferências municipais direcionaram a ampliação dos recursos humanos nos anos 90 visando o fortalecimento da APS como primeiro contato assistencial da população focado no indivíduo e que oferece continuidade ao longo do tempo, considerada como a principal estratégia para o alcance da promoção e assistência integral à saúde da população.

A atuação de equipes multidisciplinares nos territórios adscritos referenciando as pessoas próximas de sua residência pode ser considerada um marco decisório na estruturação do sistema local com o direcionamento da APS. Os profissionais concursados passaram a atuar 40 horas semanais em espaços territoriais com enfoque no cuidado interdisciplinar e na integralidade do cuidado, com ampliação do acesso e da resolutividade, qualificando o atendimento da população.

---

<sup>2</sup> As fundações públicas são órgãos da administração pública consideradas, assim, após o advento da Lei 7.596/87, que introduziu o §4º do Decreto Lei 200/67. É entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de uma autorização legislativa, para desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da união e de outras fonte (<https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica>).



A contratação de profissionais com dedicação exclusiva na APS, redirecionou a inserção dos profissionais no contexto do SUS, com a permanência dos técnicos 40 (quarenta) horas no serviço público houve a diminuição da rotatividade de profissionais, garantindo qualificação do sistema a partir do cuidado longitudinal e integral com estabelecimento de vínculos sólidos entre as equipes e os usuários. Estes ganhos ao sistema justificaram o aumento do aporte financeiro destinado às gratificações com repercussões positivas ao sistema.

O fortalecimento do cuidado com base nos territórios da APS tem convergência nas diferentes realidades mundiais. Segundo o Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS, 2015) a APS possui como atributos essenciais como o primeiro contato, longitudinalidade, integralidade e coordenação, bem como atributos derivados, que visam a focalização na família, orientação comunitária e competência cultural. Também cumpre os papéis de resolutividade, coordenação e responsabilização.

Neste contexto evidencia-se protagonismo do município de Santa Rosa quanto ao direcionamento do modelo de atenção centrado na APS. Logo após a municipalização da saúde na realidade local, mesmo antes da proposição do Ministério da Saúde (MS) criar o Programa de Saúde da Família (PSF), em Santa Rosa foram criadas as equipes multiprofissionais com definição de território adscritos, com participação do CMS. A composição de equipes multiprofissionais para a APS tornou possível a implantação de um sistema de saúde público efetivo e resolutivo.

## **b) O papel definidor do Controle Social**

A expressão “controle social” designa o conjunto de ações de vigilância sobre o exercício dos direitos de cidadania, referindo-se às diferentes esferas que podem interferir sobre os mesmos: estado, organizações da sociedade civil e instituições da esfera privada. No contexto brasileiro, esse conceito passou a ser considerado como a possibilidade de ampliação da cidadania.

A participação da população é fundamentada na universalização dos direitos sociais e na ampliação do conceito de cidadania. A partir do controle social, os cidadãos podem fiscalizar a ação do Estado, exigindo que o governo preste contas sobre o uso dos recursos públicos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



20 ANOS



APOIO:



Para a efetiva participação da sociedade civil organizada nas decisões de gestão do Sistema Público de Saúde passou por processos de amadurecimento ao longo dos anos, resultando em um sistema de controle social mais qualificado, deliberativo, independente e representativo

O direito universal e igualitário começou a ser garantido no Brasil a partir de 1985, marcado pelo processo de reformas políticas e administrativas que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este marco legal estabeleceu um novo conceito de saúde, passando a ser vista como “direito de todos e dever do estado” (BRASIL, 1988). Em 1990 foi promulgada a Lei Orgânica da Saúde, através das Leis 8080 (BRASIL 1990a) e 8142 (BRASIL 1990b), que criaram o SUS e instituíram a participação e controle social na gestão do sistema de saúde do país. Estes marcos regulatórios oportunizaram a normatização do sistema de saúde baseando-se, dentre outros, nos princípios da integralidade, descentralização e da participação popular, criando assim instrumentos para que a sociedade pudesse exercer o seu papel de participante e fiscalizadora das ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

A construção coletiva a partir da participação da sociedade na definição das políticas de saúde constitui um princípio orientador do SUS. Esta participação contribui para a definição das Políticas Públicas de Saúde como deliberação das diretrizes municipais, oportunizando assim o exercício da cidadania. As Conferências Municipais de Saúde buscam a participação paritária e democrática dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, profissionais, gestores e prestadores (BRASIL, 1990c). São convocadas em períodos regulares, em cada esfera de governo e tem a finalidade de consultar representantes dos diferentes segmentos da sociedade sobre as demandas e necessidades em saúde segundo as regulamentações do SUS. O objetivo é definir as diretrizes para as Políticas Públicas do setor (CHAVES, EGRY, 2012).

Nos anos 90 foram realizadas quatro Conferências Municipais no município de Santa Rosa. Na análise documental identificou-se que a primeira ocorreu no ano de 1990 e teve como objetivo a implantação do SUS e discussões quanto às questões relacionadas ao Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) existente até então buscando estratégias para ampliar a participação da sociedade. A segunda conferência ocorreu em 1991 e suas deliberações tiveram foco na municipalização da saúde e criação da lei municipal para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



instituição do CMS. Houve discussões sobre o acesso à saúde através da APS e a relevância da participação da comunidade na gestão local do SUS. Como estratégia de ampliar o engajamento da sociedade sobre a temática da saúde foi definida a elaboração de uma cartilha com orientações sobre municipalização, CMS e FMS.

Não foram encontrados registros do Relatório da Terceira Conferência e não foi identificado a data de sua realização. Já na quarta Conferência Municipal de Saúde realizada em 1999, foi possível identificar discussões centradas em temas como cidadania e políticas públicas, gestão e organização dos serviços de saúde, controle social, financiamento da saúde, recursos humanos para a saúde, atendimento hospitalar e políticas ligadas ao saneamento, meio ambiente e vigilância sanitária foram as principais deliberações. Houve o fortalecimento dos conceitos com relação à APS entendida como Atenção Integral à Saúde. De acordo com a análise documental é possível perceber amadurecimento das discussões sobre o SUS e sobre a integralidade do cuidado, bem como, a crescente mobilização da comunidade sobre seu papel na definição das políticas públicas de saúde.

Segundo Rua (2009), o conselho constitui-se em um espaço de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

No município, o conceito controle social começa a ser firmado a partir de 1999, ano em que ocorreu a IV Conferência Municipal de Saúde. Nesta conferência ficou evidente o avanço do entendimento no que diz respeito à importância da participação da população neste espaço, manifestadas através de deliberações como maior participação popular nas reuniões da comunidade; descentralização das reuniões ordinárias; o fomento dos conselhos locais; e a realização de capacitação para os conselheiros.

Desse modo, a efetivação do controle social por meio do envolvimento da comunidade nos processos de gestão através da participação ativa nas Conferências Municipais de Saúde contribui significativamente na conquista dos avanços nos processos de gestão da saúde no município. Para Lima e Lima (2017) a efetiva participação da sociedade civil organizada nas



decisões de gestão do SUS demonstra qualificação com espaços legitimados de deliberação e representatividade social.

Sobre o processo de realização das conferências é possível inferir que houve expressiva participação popular. As conferências foram precedidas de reuniões descentralizadas nas comunidades, organizadas pelo Conselho Municipal de Saúde. Há o registro documental de 49 reuniões denominadas de Pré-Conferências, momento em que eram discutidos o sistema de saúde através de trabalhos em grupos com perguntas: que bom (o que era considerado potencialidade), que pena (eram discutidos as fragilidades) e que tal (eram propostos identificados os representantes usuários das comunidades designados como delegados de saúde, que na conferência efetivaram sua participação com direito a voz e voto.

Outro aspecto relevante no processo das conferências relaciona-se à carga horária destinada a sua realização. Nos registros observa-se que cada conferência tinha duração superior a 20h e sua realização ocorreu nos finais de semana, facilitando a participação. Outro aspecto que chama a atenção refere-se a ampla participação em número de pessoas nas conferências. Há o registro médio de mais de mil pessoas em cada

Constata-se que os espaços democráticos das conferências municipais de saúde e do CMS no município em estudo têm contribuído para a democratização das decisões políticas a partir da definição das prioridades que emanam da comunidade e são fundamentais para ampliar as conquistas de novos direitos sociais objetivando diminuir as desigualdades. A partir da participação social nas políticas públicas, os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão dos governantes, contribuindo para que essas políticas atendam ao interesse público. Para Milani (2008) a participação social através das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea.

Para Chaves, Egry (2012) o controle social configura-se em cidadania em uma sociedade democrática. Os representantes dos segmentos da sociedade participam na elaboração das Políticas Públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade. Constata-se pelo aprofundamento científico que a participação popular no município de Santa Rosa motivou o protagonismo na definição das políticas de saúde

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços das Políticas Públicas de saúde no Brasil tem sua efetivação a partir da CF de 1988 e dos marcos legais através das Leis 8080 e 8142 de 1990. A formulação do SUS tem como diferencial os processos democráticos de gestão com legitimidade da participação da comunidade.

No município de Santa Rosa nos anos 90, pode-se constatar o alinhamento da gestão local de saúde com a legislação federal o que oportunizou a organização do sistema de saúde local a partir da municipalização da saúde. No desenvolvimento das atividades foi possível identificar a capacidade de gestão fundamentada e efetivada pela participação da comunidade em diversos espaços, especialmente no CMS e nas Conferências Municipais de Saúde.

Observou-se que nos anos 90, a gestão local de saúde partilhou espaços entre as proposições legais e as necessidades de saúde identificadas pela população. A participação popular ocorreu de forma direta e efetiva e possibilitou que temas como precariedade das estruturas físicas das Unidades de Saúde, seu número restrito, à insuficiência de profissionais para atender a população e trabalho interdisciplinar fossem determinantes na agenda de saúde com avanços na definição da APS como ordenadora do cuidado.

A análise documental realizada nesta pesquisa oportunizou conhecimento consistente sobre a construção e evolução do sistema de saúde do município de Santa Rosa. Houve a caracterização da Gestão Semiplena e após, da Gestão Plena, direcionando a política municipal de saúde através das redes de atenção à saúde mantendo a APS como gerenciadora do cuidado.

Portanto, considera-se que o presente estudo oferece subsídios em conhecer a realidade local de saúde de um município de médio porte, localizado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul a partir da ótica da participação popular e que na atualidade continua se destacando pela qualidade da gestão, pois conta com a participação da comunidade efetiva fortalecendo espaços democráticos.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Entende-se que a produção do conhecimento é um processo contínuo de busca. Cada nova investigação que se insere no nosso cotidiano complementa e/ou contesta contribuições anteriormente dadas ao estudo em questão. Desta forma, considera-se importante que novas pesquisas nesta temática sejam elaboradas, de forma a permitir o conhecimento dos aspectos relevantes do sistema de saúde do município de Santa Rosa nos anos 2000 até os dias atuais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES Luciano José, SHIMIZU Helena Eri; HAMANN Edgar Merchán. **Contribuições e desafios da Estratégia Saúde da Família na Atenção Primária à Saúde no Brasil:** revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(5):1499-1509, 2016.

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: 08 abr.2018.

\_\_\_\_\_. a. **Lei n. 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

\_\_\_\_\_. b. **Lei n. 8.142**, de 24 de novembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. c. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria n. 545, de 20 de maio de 1993 (NOB, 93).** Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica-SUS 01/93. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545\\_20\\_05\\_1993.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545_20_05_1993.html)>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

CAVALCANTE Pedro. **A Implantação Municipal das Políticas sociais: uma análise espacial.** *Revista Planejamento e políticas públicas - IPEA*. Brasília: n. 42 | jan./jun. 2014 (239 a 269).

CHAVES, M. N.; EGRY, E. Y. **Conferências Municipais de Saúde: o movimento social organizado na construção de intervenções em saúde.** *Rev. esc. enferm. USP* vol.46 no.6 São Paulo Dec. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-62342012000600020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342012000600020)>. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

CONASS. **Conselho Nacional de Secretários de Saúde.** A Atenção Primária e as Redes de Atenção à Saúde/Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2015.

CRUZ, Claudia. Ferreira, FERREIRA Aracéli Cristina de Sousa, SILVA Lino Martins da, MACEDO Marcelo Alvaro da Silva. **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, 2012

FLEURY, SONIA. **Uma rica avaliação da construção da gestão democrática da saúde no nível local.** Rio de Janeiro: Cebes: Editora Fiocruz, 2014.

KASHIWAKURA, H. K.; GONÇALVES, A. O.; SILVA, R. M. P.; **Atenção Primária à Saúde: elementos de continuidade e mudanças na saúde do Distrito Federal.** *Revista Saúde Debate*. Rio de Janeiro. V. 40. N. 111. P. 49-62. OUT-DEZ 2016. Disponível em:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042016000400049&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042016000400049&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L.; **Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa.** Investigação Qualitativa em Educação//Volume 2. Atas CIAIQ2015. Disponível em: <<http://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

LIMA Dartel Ferrari de, LIMA Lohran Anguera, O controle social no Sistema Único de Saúde: um olhar crítico à Resolução nº 453/2012. Revista Saúde em Debate: Rio de Janeiro, Volume. 41, Número. 115, o. 1168-1176, Out- Dez 2017.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza Minayo. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade.** Ciência & Saúde Coletiva, 17(3):621-626, 2012

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. **Lei Municipal nº 2.452** de 21 de agosto de 1992. Conselho Municipal da Saúde. Santa Rosa/RS.

\_\_\_\_\_ Lei Municipal nº. 2.912, de 27/12/95. Lei de Criação da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE.** Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Departamento de Economia e Estatística- FEE Porto Alegre. Disponível <https://dee.rs.gov.br/inicial>. Acesso em 10/09/2022.

RUA, Graças, Maria. **Políticas públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. RODRIGUES

STARFIELD, Barbara. **Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia.** Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002. 726p.

SHIMIZU Helena Eri, CARVALHO André Luis Bonifácio de, JUNIOR Nilo Brêtas Júnior, CAPUCCI Raquel Rodrigues. **Regionalização da saúde no Brasil na perspectiva dos gestores municipais: avanços e desafios.** Revista Ciência e Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: ABRASCO volume 26, Suplementação 2, p 3385- 3396, 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST1 - Gestão social e controle social de territórios

## SISTEMA DE CUSTEIO POR ABSORÇÃO NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: ESTUDO MULTICASO

ABSORPTION COSTING SYSTEM IN MUNICIPAL LEGISLATIVE POWER: MULTICASE STUDY

SISTEMA DE COSTOS POR ABSORCIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: ESTUDIO MULTICASO

Ari Söthe<sup>1</sup>, Adrielly Bulling dos Santos<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional/FURB, Docente da Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Chapecó/SC

<sup>2</sup> Graduada em Administração/Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Cerro Largo/RS

### RESUMO

O estudo buscou avaliar os custos dos serviços prestados dos poderes legislativos municipais de Cerro Largo/RS e Rolador/RS por meio da aplicação da metodologia do custeio por absorção. A pesquisa se caracterizou como estudo multicaso, descritivo, documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, a partir dos dados coletados nos portais da transparência dos poderes legislativos dos municípios selecionados. A partir do estudo observou-se o comportamento dos custos de serviços prestados pelos poderes legislativos a partir da metodologia do custeio por absorção (com departamentalização). Identificou-se a aplicabilidade deste método diante da identificação do funcionamento operacional dos entes estudados, como também das matérias cuja votação e discussão consomem mais recursos do orçamento. Nesse sentido, a comparação dos custos entre os dois municípios estudados, identificou que apesar de possuírem diferenças administrativas, eles prestam serviços com custos semelhantes e a metodologia aplicada do custeio por absorção pode ser utilizada em ambos os casos, possibilitando aos gestores melhor controle dos custos e identificação dos possíveis desperdícios.

**Palavras-chave:** Custeio por Absorção. Gestão de Custos. Poder Legislativo.

### RESUMEN

El estudio buscó evaluar los costos de los servicios prestados por los poderes legislativos municipales de Cerro Largo/RS y Rolador/RS a través de la aplicación de la metodología de costeo por absorción. La investigación se caracterizó por ser un estudio multicaso, descriptivo, documental, con abordaje cualitativo y cuantitativo, a partir de datos recolectados en los portales de transparencia de los poderes legislativos de los municipios seleccionados. A partir del estudio se observó el comportamiento de los costos de los servicios prestados por los poderes legislativos a partir de la metodología de costeo absorbente (con departamentalización). Se identificó la aplicabilidad de este método en vista de la identificación del funcionamiento operativo de las entidades estudiadas, así como de los asuntos cuya votación y discusión consumen más recursos presupuestarios. En este sentido, la comparación de costos entre las dos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



ciudades estudiadas identificó que a pesar de tener diferencias administrativas, brindan servicios con costos similares y en ambos casos se puede utilizar la metodología aplicada de costeo por absorción, lo que permite a los gestores un mejor control de costos e identificación de posible desperdicio.

**Palabras clave:** Costeo por absorción. Gestión de costes. Poder Legislativo.

## ABSTRACT

The study sought to evaluate the costs of services provided by the municipal legislative powers of Cerro Largo/RS and Rolador/RS through the application of the absorption costing methodology. The research was characterized as a multi-case, descriptive, documental study, with a qualitative and quantitative approach, based on data collected on the transparency portals of the legislative powers of the selected municipalities. From the study, the behavior of the costs of services provided by the legislative powers was observed from the methodology of absorption costing (with departmentalization). The applicability of this method was identified in view of the identification of the operational functioning of the entities studied, as well as the matters whose voting and discussion consume more budget resources. In this sense, the comparison of costs between the two cities studied identified that despite having administrative differences, they provide services with similar costs and the applied methodology of absorption costing can be used in both cases, allowing managers to better control costs. and identification of possible waste.

**Keywords:** Absorption costing. Costs management. Legislative power.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o sistema político está organizado com base na concepção histórica de Montesquieu, em que ocorre a tripartição de poderes, divididos em: poder executivo, judiciário e legislativo. O poder legislativo, em âmbito municipal é representado pelos vereadores que compõe as câmaras municipais, com a finalidade criar leis e fiscalizar o poder executivo (RIBEIRO, 2012). Nesse sentido Silva (2008, p. 5) complementa que “os vereadores, representantes do povo, exercem a função principal de legislar sobre o interesse local, mas também acumulam funções de fiscalização ao trabalho dos Prefeitos e Secretários, além do julgamento das contas municipais”.

Pradre e Fabre (2018, p. 85) destacam que "a importância do legislativo pode ser comprovada pelo alcance e relevância de suas funções, sua atuação contempla a elaboração das leis, a fiscalização da administração pública, sua autonomia administrativa, e por vezes a função julgadora”. No que se refere a sua função legislativa está a elaboração de leis municipais, projetos, emendas de projetos, entre outros. Já no que se refere a função fiscalizadora, fica sob seus cuidados fiscalizar e controlar as ações do executivo, acompanhando os custos públicos, bem como o uso de bens patrimoniais do município. A outra função do legislativo está vinculada ao desempenho das suas atividades administrativas, no que se refere a estrutura e gerenciamento de seus colaboradores. Existe também a função julgadora, que ocorre quando existe a necessidade de julgar infrações político administrativas dos prefeitos ou dos vereadores.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por fim, mas não menos importantes, somam-se as funções do legislativo o assessoramento junto ao Poder Executivo, onde por meio de indicações, o poder legislativo leva medidas de interesse da população ao prefeito (RIBEIRO, 2012).

No poder legislativo, a gestão de custos na prática permite otimizar os recursos, aumentar a transparência e eficácia nos serviços prestados. Assim, conforme Mauss e Sousa (2008, p. 04), “a gestão de custos surge como ferramenta de informação que permite controlar e avaliar o cumprimento do que foi planejado, como realização de obras e prestação de serviços”. Remígio (2002) entende que o custeio dos serviços possibilita à administração pública a identificação de desperdícios, a avaliação das relações entre custo e benefício das diversas alternativas de políticas públicas que estão à disposição, permitindo que bens públicos sejam produzidos com menor custo e maior eficiência. Isto permitirá reduzir os desperdícios eliminando atividades que não agregam valor, a fim de verificar o desempenho dos mesmos, de modo que também aperfeiçoam o processo de prestação de contas (RAUPP, 2011).

Para Alonso (1999), para se ter uma alocação correta de recursos, o conhecimento em custos é de extrema importância, visto que o maior indicador de ineficiência provém do desconhecimento nessa área, destacando que o aprendizado contribui positivamente com a melhoria substancial na organização governamental. Nesse sentido, entender o comportamento dos custos nos poderes legislativos dos municípios, pode significar a melhoria das tomadas de decisões, pois poderá auxiliar no controle, análise de desempenho e resultados. Assim, o estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: Como se dá o comportamento dos custos de serviços prestados pelos poderes legislativos municipais de Cerro Largo/RS e Rolador/RS a partir da metodologia do custeio por absorção? O objetivo geral do estudo foi avaliar os custos dos serviços prestados dos poderes legislativos municipais de Cerro Largo/RS e Rolador/RS por meio da aplicação da metodologia do custeio por absorção.

O estudo ganha importância a partir da verificação na literatura da ausência de estudos multicase que comparam os custos de poderes legislativos de diferentes municípios. Justifica-se a realização do mesmo, diante da possibilidade de utilização dos seus resultados para melhorar os resultados da gestão dos poderes respectivos com a redução dos custos dos serviços prestados e aumento da transparência nos gastos. Miranda Filho (2003) entende que a utilização de metodologias de custeio no setor público possibilita: mensurar os custos sociais de cada uma das diversas ações de governo, revelando para a sociedade os recursos sacrificados para realizar as ações; apurar os custos organizacionais das entidades governamentais, através de um sistema de coleta, mensuração e tratamento de informações relativas aos custos de funcionamento de cada uma das organizações públicas, em especial os legislativos municipais.

## METODOLOGIA

A pesquisa é classificada quanto aos objetivos como um estudo do tipo descritivo, por levar ao entendimento do comportamento dos fatores que influenciam determinado fenômeno. De acordo com Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou ainda o estabelecimento de relações entre variáveis. Em relação aos procedimentos, refere-se a uma pesquisa do tipo estudo multicase e documental. A análise documental é uma proposta de investigação científica que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

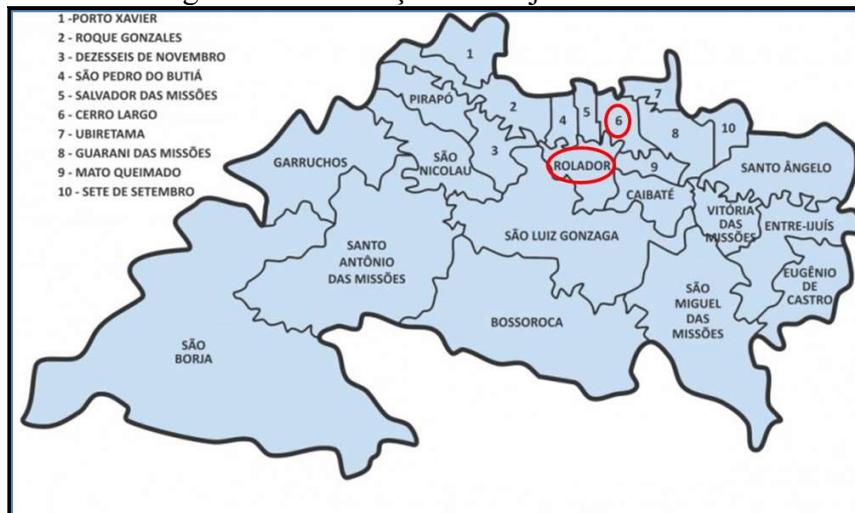


adota determinados procedimentos técnicos e científicos com o intuito de examinar e compreender o teor de documentos dos mais variados tipos, e deles, obter as mais significativas informações, conforme o problema de pesquisa estabelecido (GIL, 2002). Por sua vez, o estudo de caso pode ser de caso único ou de casos múltiplos (YIN, 1994).

Quanto à abordagem do problema, o estudo utilizou a abordagem qualitativa e quantitativa. De acordo com Zamberlan et al., (2014), a pesquisa quantitativa possibilita que os dados e as evidências coletadas possam ser mensurados, requerendo o emprego de recursos e técnicas estatísticas. Segundo os autores, a pesquisa qualitativa é utilizada para investigar relações, atribuindo significados na interpretação dos fenômenos.

A população compreendeu os poderes legislativos dos municípios integrantes do Corede Missões/RS que corresponde a 27 municípios. A amostra de estudo foram os poderes legislativos municipais de Cerro Largo e Rolador, Estado do Rio Grande do Sul, selecionados por acessibilidade e conveniência. O estudo elegeu os poderes legislativos de Cerro Largo e Rolador (Figura 1), caracterizados como dois pequenos municípios vizinhos da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

Figura 1- Localização dos objetos de estudo



Fonte: FEE (2015-2017)

O município de Cerro Largo tem uma população de 14.287 habitantes. Por outro lado, o município de Rolador possui uma população de 2.423 habitantes (FEE,2015-2017). Os dados foram coletados nas páginas eletrônicas dos poderes legislativos. Esses dados coletados nos portais de acesso público são caracterizados como secundários e compreendem ao exercício 2021. Para análise foi utilizada a técnica da análise descritiva. Os dados compreenderam os aspectos relacionados à identificação dos custos, proposta de centros de custos, agrupamento dos custos em cada centro de custos, alocação dos custos dos centros de custos auxiliares aos produtivos, alocação dos custos dos centros de custos produtivos aos serviços, conforme proposto por Raupp (2008).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### Funções do Poder Legislativo

As funções fundamentais do Poder Legislativo são as de legislação, de representação, de legitimação da ação governamental, de controle, de juízo político e de constituinte. No Brasil, o poder legislativo divide-se em níveis federal, estadual e municipal (SILVA, 2010). Nos municípios brasileiros, o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, composta de vereadores eleitos para mandatos de quatro anos, pelo sistema proporcional, em número definido nas leis orgânicas dos Municípios, conforme a Emenda Constitucional nº 58/2009 que alterou o art. 29, inciso IV, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988). A função de legislar decorre da elaboração, redação, alteração e consolidação dos marcos jurídicos e da atividade que assegura ao legislador a iniciativa das matérias constitucionalmente previstas.

A função de fiscalizar tem seu amparo na norma constitucional da apreciação dos pareceres das contas da administração pública, bem como investigar as contas daqueles que guardam, arrecadam, gerenciam e utilizam recursos públicos. A função de julgar é caracterizada pelo exercício nos casos em que seus pares (vereadores) cometerem atos que caracterizem a quebra do decoro parlamentar; ou se os demais agentes políticos e públicos (prefeitos e secretários municipais) pratiquem atos que caracterizem infração político-administrativa. A função de administrar compreende a manutenção das atividades legislativas que dependam de recursos humanos e materiais do próprio legislativo municipal (SILVA, 2010). O Regimento Interno da Câmara contempla os produtos apresentados no Quadro 1 como passíveis de discussão e votação.

**Quadro 1- Produtos da organização objeto de estudo**

Produtos	Descrição
Projeto de Lei	É a proposição que tem por finalidade a regulamentação de matéria de âmbito municipal, sujeita à sanção do Poder Executivo.
Decreto Legislativo	É a proposição destinada a regular matéria de exclusiva competência da Câmara Municipal, com efeito normativo em toda a municipalidade.
Projetos de Resolução	É a proposição que se destina a regular matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, de natureza político-administrativa.
Codificação	São projetos de codificação: Código – é a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria, visando estabelecer os princípios gerais do sistema e prover corretamente a matéria tratada; Consolidação – é a reunião de diversas leis em vigor sobre o mesmo assunto; Estatuto ou regimento – é o conjunto de normas disciplinares fundamentais que rege a atividade de um órgão ou de uma entidade.
Indicação	É a proposição em que o autor sugere medidas de interesse públicos aos órgãos competentes.
Moção	É a proposição em que a Câmara Municipal manifesta a sua posição, de apoio ou de oposição, a respeito de determinado assunto de interesse público.
Requerimentos	É todo pedido verbal ou escrito, dirigido ao presidente da Mesa Diretora, sobre assunto de interesse do autor.
Substitutivo	É o projeto apresentado para substituir outro já em tramitação, sobre a mesma matéria.
Emendas	É a modificação apresentada a determinado dispositivo de matéria em tramitação.
Julgamento de Contas	Julgar as contas da administração municipal, direta e indireta

Fonte: Raupp (2008)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## Sistema de Custeio por Absorção

Na administração pública, torna-se importante conhecer o custo daquilo que é produzido. Contudo, isto até o momento, mereceu poucos estudos que viabilizassem sua aplicação. Os métodos de custeio mais utilizados, e que podem ser úteis para a melhoria do processo decisório por parte dos gestores são: custeio por absorção, custeio variável, custeio baseado em atividades e custeio padrão (SLOMSKI, 2006).

Para aplicá-lo em uma a empresa, assim como no setor público, precisa-se manter uma equipe bem treinada, para coleta e organização dos dados (LEONE, 2000).

O Custeio por Absorção é o método derivado da aplicação dos princípios de contabilidade geralmente aceitos, nascido da situação histórica mencionada. Consiste na apropriação de todos os custos de produção de bens elaborados e só os de produção, todos os custos relativos ao esforço de fabricação são distribuídos para todos os produtos feitos (MARTINS, 2009, p.41).

Apesar de contemplar diferentes possibilidades de alocação dos custos, o custeio por absorção, como todo método, apresenta vantagens e desvantagens advindas de sua utilização. Entre as vantagens podem ser destacadas: agrega todos os custos ao objeto de custeio; possibilita a apuração do custo global de cada produto ou serviço; permite a apuração do custo dos departamentos e centros de custos; é menos oneroso na implementação, pois utiliza métodos de apropriação mais simples (PADOVEZE, 2000).

No tocante as desvantagens devem ser consideradas: os custos que não se relacionam a este ou aquele produto são quase sempre distribuídos por meio de critérios de rateio; o custo fixo por unidade depende do volume de produção; não viabiliza um conhecimento adequado das reais causas geradoras dos custos; não utiliza procedimentos que efetivamente contribuam para o processo de melhoria contínua dos bens/serviços e para a eliminação de desperdícios (SOUZA, 2001).

O controle dos custos através do critério de departamentalização é um objetivo possível a ser atingido pelos órgãos públicos, tendo como meta a eficiência, que possibilita a instituição identificar como funciona o organismo operacional da empresa, quais as áreas que demandam mais recursos na prestação do serviço e se esses recursos são aplicados com eficácia. Segundo Martins (2000, p. 47) “a departamentalização visa eliminar a distorção causada pelo rateio, através da divisão da empresa em áreas distintas de acordo as atividades desenvolvidas em cada uma dessas áreas”. O método de custeio por absorção permite a departamentalização, que demonstra de forma mais clara e transparente de como foram consumidos os custos indiretos. Conforme Martins (2000, p.83), “propicia uma distribuição mais racional dos custos indiretos”. Com a departamentalização, os custos indiretos são rateados entre ás áreas específicas.

De acordo com Martins (2003), o fluxo de custeio por absorção com departamentalização apresenta seis passos básicos no critério: 1) separação entre custos e despesas; 2) apropriação dos custos diretos diretamente ao produto/serviço; 3) apropriação dos custos indiretos aos departamentos; 4) rateio dos custos indiretos comuns aos departamentos; 5) escolha da sequência de rateio dos custos acumulados nos departamentos de serviços e distribuição aos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



demais departamentos e 6) atribuição dos custos indiretos dos departamentos de produção aos produtos, de acordo com o critério escolhido.

A implementação do custeio por absorção no serviço público, conforme Mauss e Souza (2008) pode ser feita de forma mais fácil, por contemplar uma estrutura e critérios mais simples do que outros métodos mais sofisticados. Em razão de sua utilização por apreciável parcela de empresas privadas, representa uma metodologia cujos conceitos e maneiras de utilização são conhecidas no mercado.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesse capítulo, são apresentados os dados coletados das contas registradas e publicadas dos poderes legislativos de Cerro Largo/RS e Rolador/RS obtidos por meio dos portais da transparência dos respectivos poderes.

### Agrupamento em Cada Centro de Custos

Nos municípios em estudo, observou-se que os poderes legislativos não possuem a divisão estrutural em centros de custos. Desse modo, os dados foram organizados na forma de agrupamento em centros de custos, considerando as similaridades entre os setores, como também, os serviços desenvolvidos.

Nesse sentido, realizou-se a estruturação e alocação a partir dos seguintes centros de custos: centros de custos auxiliares (Contábil, Serviços Gerais); centros de custos produtivos (Jurídico e Parlamentar, Comissões). O contador foi alocado no centro de custos Contábil; a auxiliar de Serviços Gerais no centro de custos Serviços Gerais. No centro de custos Jurídico e Parlamentar, foram incluídos: assessor jurídico, assessor da mesa diretora, secretária e agente administrativo. Por fim, os vereadores foram incluídos no centro de custos Comissões.

Na contabilização dos custos, as contas mais utilizadas nos dois poderes legislativos foram vencimentos e vantagens fixas; obrigações patronais; diárias; material de consumo; outros serviços de terceiros - pessoa física; outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, conforme uma breve descrição dos gastos que compõem estas contas:

1) Vencimentos e vantagens fixas: compreendeu gastos relacionados ao vencimento e remuneração devidos aos funcionários e vereadores; 2) Obrigações patronais: referiu-se ao valor da obrigação patronal incidente sobre a folha de pagamento dos funcionários e vereadores e devida à Previdência Social, contribuições anuais da Associação dos Legislativos das Missões e Mensalidades de filiação; 3) Diárias: valores concedidos a funcionários e vereadores em razão de deslocamento a serviço do município ou para participarem de eventos; 4) Material de consumo: gastos relacionados ao material de expediente, material de limpeza e, eventualmente, gêneros alimentícios; 5) Outros serviços de terceiros – pessoa física: compreende gastos com locação das instalações, bolsa estágio, e valores pagos a terceiros para prestação de serviços relacionados a pequenos reparos nas instalações do prédio; 6) Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica: gastos com a fatura de telefone móvel, fatura de telefone fixo, fatura de energia

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



elétrica, postagem de documentos, e aluguel do sistema de informática, internet e certificação digital de documentos.

A partir da identificação dos gastos e proposição estrutural em centros de custos, realizou-se a alocação desses de acordo com a centralização em custos. Alguns dos gastos foram apropriados diretamente, outros necessitaram de rateio. As Tabelas 1 e 2 apresentam os custos diretos e indiretos, considerando a metodologia do custeio absorção que foi aplicada aos poderes legislativos de Cerro Largo/RS e Rolador/RS.

**Tabela 1 – Custos do Poder Legislativo de Cerro Largo alocados por centros de custos**

Itens de Custos	Centros Auxiliares		Centros Produtivos		Total
	Centro de Custos Contábil	Centro de Custos Serviços Gerais	Centro de Custos Jurídico e Parlamentar	Centro de Custos Comissões	
<b>Cerro Largo/RS</b>					
<b>Custos diretos</b>					
Vencimentos e vantagens fixas	32.960,57	19.195,06	285.415,31	390.673,92	728.244,86
Obrigações patronais	7.800,94	2.991,20	45.220,30	100.915,29	156.927,73
Diárias	-	-	-	6.077,00	6.077,00
<b>Subtotal</b>	<b>40.761,51</b>	<b>22.186,26</b>	<b>330.635,61</b>	<b>497.666,21</b>	<b>891.249,59</b>
<b>Custos indiretos</b>					
Material de consumo	732,20	732,20	8.786,40	6.589,80	16.840,60
OS* de terceiros - PF	308,94	308,94	3.707,28	2.780,46	7.105,62
OS de terceiros - PJ	6.314,69	6.314,69	75.776,28	681.986,52	770.392,18
<b>Subtotal</b>	<b>7.355,83</b>	<b>7.355,83</b>	<b>88.269,96</b>	<b>691.356,78</b>	<b>794.338,40</b>
<b>Total</b>	<b>48.117,34</b>	<b>29.542,09</b>	<b>418.905,57</b>	<b>1.189.022,99</b>	<b>1.685.587,99</b>

\*OS- Outros serviços. Fonte: Elaborado pela autora (2022)

**Tabela 2 – Custos do Poder Legislativo de Rolador/RS alocados por centros de custos**

Itens de Custos	Centros Auxiliares		Centros Produtivos		Total
	Centro de Custos Contábil	Centro de Custos Serviços Gerais	Centro de Custos Jurídico e Parlamentar	Centro de Custos Comissões	
<b>Rolador/RS</b>					
<b>Custos diretos</b>					
Venc. e vantagens fixas	-	25.554,27	96.746,63	212.440,35	334.741,25
Obrigações patronais	-	6004,9	21.230,04	71.025,02	27.334,94
Diárias	-	0	7.096,74	12.742,94	19.839,68
<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>31.559,17</b>	<b>125.073,41</b>	<b>296.208,31</b>	<b>381.915,87</b>
<b>Custos indiretos</b>					
Material de consumo	-	1.360,00	5.442,03	14.488,58	21.290,61
OS de terceiros - PF	-	80,00	320,00	720,00	1.120,00
OS de terceiros - PJ	-	1.176,02	4.704,00	10.584,14	16.464,16
<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>2.616,02</b>	<b>10.466,03</b>	<b>25.792,72</b>	<b>38.874,77</b>
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>34.175,19</b>	<b>135.539,44</b>	<b>322.001,03</b>	<b>420.790,64</b>

\*OS- Outros serviços. Fonte: Elaborado pela autora (2022)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Todos os gastos apresentados nas Tabelas 1 e 2 foram obtidos através dos registros contábeis de cada município disponíveis nos portais de transparência de cada poder legislativo. Desse modo, os custos com a funcionária de Serviços Gerais foram alocados diretamente ao centro de custos Serviços Gerais que trabalha neste departamento.

Os gastos relacionados aos Vencimentos e Vantagens Fixas e Obrigações patronais, foram alocados aos centros de custos a partir da análise da folha de pagamento dos funcionários que trabalham nos poderes legislativos dos dois municípios. Na alocação direta foram considerados ainda os gastos com Diárias.

Na alocação dos custos indiretos, a escolha do critério de rateio levou em consideração a representatividade dos custos indiretos em relação aos custos diretos e as características internas de utilização. Optou-se assim pela utilização de um critério único de rateio, considerando-se o percentual de custos diretos que cada centro de custos recebeu.

O Poder Legislativo de Cerro Largo/RS apresentou um custo total de R\$ 1.685.587,99, e Rolador/RS de R\$ 420.790,64, no exercício do ano de 2021. Da mesma forma, juntamente com os custos analisados, poderiam ter sido relacionados os custos pertinentes à depreciação de equipamentos e material permanente. No entanto, a análise dos registros contábeis dos poderes legislativos, evidenciou-se que a maioria dos equipamentos e materiais permanentes já estão sendo utilizados há muito tempo, restando uma parcela insignificante a ser depreciada, justificando assim, a escolha pela não inclusão deste tipo de gasto.

Desse modo, a diferença observada nos custos gerados em cada município, correspondeu a R\$ 1.264.797,35 podendo estar relacionado com o número de habitantes, pois Cerro Largo possui 14.287 habitantes enquanto Rolador tem 2.423 habitantes, gerando assim menores custos para as atividades desenvolvidas neste Poder Legislativo, tanto na demanda de pessoal, como na necessidade de materiais de consumo e expediente.

## **Alocação dos Custos dos Centros Auxiliares aos Produtivos**

A alocação dos valores dos centros de custos auxiliares aos produtivos foi através de alocação sequencial ou departamentalização de custos, conforme recomendado por (RAUPP, 2008). Neste processo, os custos do Centro de Custos Contábil foram alocados ao Centro de Custos Serviços Gerais e aos Centros de Custos Produtivos. Os Serviços Gerais e a parcela recebida do Centro de Custos Contábil foram alocados aos Centros de Custos Produtivos. Os resultados obtidos a partir das alocações encontram-se nas Tabelas 3 e 4.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 3- Alocação dos custos dos centros de custos auxiliares aos produtivos- Poder Legislativo de Cerro Largo/RS**

Itens de Custos	Centros Auxiliares		Centros Produtivos		Total
	Centro de Custos Contábil	Centro de Custos Serviços Gerais	Centro de Custos Jurídico e Parlamentar	Centro de Custos Comissões	
Total dos centros de custos	48.117,34	29.542,09	418.905,57	1.189.022,99	1.685.587,99
Rateio dos custos (Contábil)		2.405,87	2.405,87	43.305,61	48.117,34
Rateio dos custos (Serviços Gerais)			1.597,40	30.350,56	31.947,96
Total de cada centro produtivo			422.908,83	1.262.679,16	1.685.587,99

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

**Tabela 4- Alocação dos custos dos centros de custos auxiliares aos produtivos- Poder Legislativo de Rolador/RS**

Itens de Custos	Centros Auxiliares		Centros Produtivos		Total
	Centro de Custos Contábil	Centro de Custos Serviços Gerais	Centro de Custos Jurídico e Parlamentar	Centro de Custos Comissões	
Total de cada centro de custos	0,00	34.175,19	135.539,44	322.001,03	491.715,66
Rateio dos custos (Contábil)		0,00	0,00	0,00	0,00
Rateio dos custos (Serviços Gerais)			1.708,76	32.466,43	34.175,19
Total de cada centro produtivo			137.248,20	354.467,46	491.715,66

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Para o centro de custos Contábil, foram alocados os custos a partir da estimativa do volume de serviços que este presta aos demais centros. Norteando-se pelos critérios de Raup (2008) foram considerados os percentuais de prestação de serviços: 5% para o centro de custos Serviços Gerais; 5% para o centro de custos Jurídico e Parlamentar; e 90% para o centro de custos Comissões, como também, esses percentuais foram utilizados na alocação dos custos do centro Contábil.

Da mesma forma, adotou-se o mesmo procedimento para alocar o total de gastos do centro de custos Serviços Gerais aos centros produtivos. Na prestação de serviços, foram adotados os seguintes percentuais: 5% para o centro de custos Jurídico e Parlamentar; e 95% para o centro de custos Comissões. Estes percentuais foram utilizados para alocação dos custos do centro de Serviços Gerais aos demais centros.

Após a alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos, o total de gastos do poder legislativo de Cerro Largo/RS, foi num montante de R\$ 1.685.587,99, com rateio dividido entre o centro de custos Contábil (R\$ 48.117,34), incluindo o centro de custos Jurídico e Parlamentar (R\$ 2.405,87) e o centro de custos Comissões (R\$ 43.305,61). Da mesma forma, observou-se no rateio do centro de custos de serviços gerais um montante de R\$ 31.947,96, compreendendo os centros de custos Jurídico e Parlamentar (R\$ 1.597,40), e o de Comissões

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



(R\$ 30.350,56). Desse modo, evidenciou-se que os custos mais representativos foram os relacionados aos custos produtivos, com valores de R\$ 422.908,83 e R\$ 1.262.679,16, centros de custos Jurídico e Parlamentar e de comissões, respectivamente.

Na mesma metodologia, para o município de Rolador/RS, os gastos resultaram no montante de R\$ 491.715,66. Onde o rateio dos valores do centro de custos de Serviços Gerais (R\$ 34.175,19), foram divididos em: centro de custos Jurídico e Parlamentar (R\$ 1.708,76) e o centro de custos Comissões (R\$ 32.466,43). O montante resultante dos custos totais, bem como, dos valores obtidos pelo rateio realizado, totalizando, no centro Jurídico e Parlamentar o total de R\$ 137.248,20, e de R\$ 354.467,46, no de Comissões, também alocados no centro produtivo.

## Alocação dos Custos dos Centros Produtivos aos Serviços

Na alocação dos custos dos Centros de Custos Produtivos aos serviços foram considerados: o tempo utilizado na confecção, discussão e votação dos mesmos. Seguindo-se a proposta de Raupp (2008, Quadro 5), foram estabelecidos pesos a partir do tempo utilizado para confeccionar, discutir e votar cada serviço, conforme apresentado nas Tabelas 5 e 6.

**Tabela 5- Descrição, peso unitário e total dos serviços- Cerro Largo/RS**

Produtos	Quant. Produtos	Pesos Unit. Produtos	Peso Total Produtos
Projetos de Lei	60	3	180
Projetos de Resolução	14	4	56
Moções	15	1	15
Indicações	56	1	56
Requerimentos	42	1	42
Emendas	5	2	10
Julgamento de Contas	2	3	6
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>15</b>	<b>365</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

**Tabela 6- Descrição, peso unitário e total dos serviços- Rolador/RS**

Produtos	Quant. Serviços	Pesos Unit. Serviços	Peso Total serviços
Projetos de Lei	100	3	300
Projetos de Resolução	18	4	72
Moções	13	1	13
Indicações	45	1	45
Requerimentos	32	1	32
Emendas	4	2	8
Julgamento de Contas	2	3	6
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>15</b>	<b>476</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Em Cerro Largo/RS, observou-se que ao longo do exercício de 2021 discutiu-se e foram votados 60 Projetos de Lei e 2 Julgamentos de Contas do Executivo referente aos exercícios anteriores. Da mesma forma, foram elaborados, discutidos e votados 14 Projetos de Resolução, 56

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Indicações, 15 Moções, 42 Requerimentos e 5 Emendas. Os resultados obtidos estão apresentados na Tabela 7, como também, a organização em que os custos dos centros produtivos foram alocados aos serviços.

**Tabela 7 – Custos dos centros produtivos alocados aos serviços- Cerro Largo/RS**

	C.C. J.P.*	C.C.C.**	Total
Projetos de Lei	R\$ 208.557,78	R\$ 622.691,09	<b>R\$ 831.248,87</b>
Projetos de Resolução	R\$ 64.884,64	R\$ 193.726,12	<b>R\$ 258.610,76</b>
Moções	R\$ 17.379,82	R\$ 51.890,92	<b>R\$ 69.270,74</b>
Indicações	R\$ 64.884,64	R\$ 193.726,12	<b>R\$ 258.610,76</b>
Requerimentos	R\$ 48.663,48	R\$ 145.294,59	<b>R\$ 193.958,07</b>
Emendas	R\$ 11.586,54	R\$ 34.593,95	<b>R\$ 46.180,49</b>
Julgamento de Contas	R\$ 6.951,93	R\$ 20.756,37	<b>R\$ 27.708,30</b>
<b>Total de cada centro produtivo</b>	<b>R\$ 422.908,83</b>	<b>R\$ 1.262.679,16</b>	<b>R\$ 1.685.587,99</b>

\* Centro de Custos Jurídico e Parlamentar; \*\* Centro de Custos Comissões. Fonte: Elaborado pela autora (2022)

No município de Rolador/RS, em 2021 foram discutidos e votados 100 Projetos de Lei e 2 Julgamentos de Contas do Executivo referente aos exercícios anteriores. No mesmo período, também foram elaborados, discutidos e votados 18 Projetos de Resolução, 45 Indicações, 13 Moções, 32 Requerimentos e 4 Emendas, discriminados nas Tabelas 7 e 8, onde os custos dos centros produtivos foram alocados aos serviços.

**Tabela 8 – Custos dos centros produtivos alocados aos serviços – Rolador/RS**

	C.C. J.P.	C.C.C.	Total
Projetos de Lei	R\$ 86.500,97	R\$ 223.403,86	<b>R\$ 309.904,83</b>
Projetos de Resolução	R\$ 20.760,23	R\$ 53.616,93	<b>R\$ 74.377,16</b>
Moções	R\$ 3.748,38	R\$ 9.680,83	<b>R\$ 13.429,21</b>
Indicações	R\$ 12.975,14	R\$ 33.510,58	<b>R\$ 46.485,72</b>
Requerimentos	R\$ 9.226,77	R\$ 23.829,75	<b>R\$ 33.056,52</b>
Emendas	R\$ 2.306,69	R\$ 5.957,44	<b>R\$ 8.264,13</b>
Julgamento de Contas	R\$ 1.730,02	R\$ 4.468,08	<b>R\$ 6.198,10</b>
<b>Total de cada centro produtivo</b>	<b>R\$ 137.248,20</b>	<b>R\$ 354.467,46</b>	<b>R\$ 491.715,66</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Para obtenção do custo unitário (Tabela 9), realizou-se o cálculo a partir da divisão dos custos totais dos serviços, pelo número de serviços discutidos e votados no ano, em cada município.

**Tabela 9– Custo unitário de cada serviço**

Produtos	Custo Unitário - Cerro Largo/RS	Custo Unitário - Rolador/RS
Projetos de Lei	R\$ 13.854,15	R\$ 3.099,05
Projetos de Resolução	R\$ 18.472,20	R\$ 4.132,06
Moções	R\$ 4.618,05	R\$ 1.033,02
Indicações	R\$ 4.618,05	R\$ 1.033,02
Requerimentos	R\$ 4.618,05	R\$ 1.033,02
Emendas	R\$ 9.236,10	R\$ 2.066,03
Julgamento de Contas	R\$ 13.854,15	R\$ 3.099,05

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O custo unitário dos serviços em cada poder legislativo estudado diferenciou-se considerando os valores distintos de custos, assim como, da quantidade de serviços prestados em cada município. No entanto, a igualdade dos valores de moções, indicações e requerimentos, pode estar relacionada com a demanda em que os mesmos são prestados, pois são serviços que partem dos vereadores, ou seja, eles são desenvolvidos nos poderes legislativos, e são encaminhados ao poder executivo, num processo semelhante e simples, gerando poucos custos quando comparados aos demais.

Para apropriação dos custos, adotou-se os processos recomendados por Martins (2010) para a metodologia do custeio por absorção (com departamentalização). Nesse sentido, primeiramente identificou-se os custos com os departamentos existentes em cada poder legislativo, pois a departamentalização baseia-se na estrutura organizacional da empresa.

Os departamentos de produção absorveram os custos dos departamentos de serviços, pois foram rateados aos serviços. Com a departamentalização, um custo indireto de um departamento de serviço, passa a ser direto quando identificado com um ou mais departamentos de produção, diminuindo a arbitrariedade dos rateios.

Concordando com Alonso (1999), não foi possível conhecer a taxa de recursos consumida pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho do Legislativo, em virtude disso, trabalhamos com a proposta de Raupp (2008).

Os poderes legislativos estudados não possuem atualmente a divisão estrutural em centros de custos. No estudo realizado, os dados foram agrupados em centros de custos, considerando as similaridades entre os setores, como também, os serviços desenvolvidos, favorecendo melhor organização dos mesmos, para a análise estudada.

Nessa direção, os custos obtidos nesse estudo foram agrupados considerando os seguintes centros de custos: centros de custos auxiliares (Contábil e Serviços Gerais); centros de custos produtivos (Jurídico e Parlamentar, Comissões). No centro de custos Jurídico e Parlamentar, foram incluídos: assessor jurídico, assessor da mesa diretora, secretária e agente administrativo, os vereadores atuam no centro de custos Comissões.

De modo específico, o comportamento dos custos de serviços prestados pelos poderes legislativos a partir da metodologia do custeio por absorção (com departamentalização) tem características semelhantes apesar de apresentarem montantes diferentes. Da mesma forma, observou-se que os custos nos dois poderes legislativos oportunizaram o agrupamento dos mesmos em centros de custos conforme a proposta do estudo, pois além da semelhança entre os serviços prestados, os gastos decorrentes de cada um puderam ser igualmente estruturados dentro de cada centro.

Para finalizar, destaca-se que os dados coletados junto aos poderes legislativos objetos de estudo consistiram nos aspectos relacionados à identificação dos gastos, proposta de centros de custos, agrupamento de gastos de acordo com cada centro de custos, alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos, alocação dos gastos dos centros de custos produtivos aos produtos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## CONCLUSÃO

A avaliação dos custos dos serviços prestados dos poderes legislativos municipais de Cerro Largo/RS e Rolador/RS por meio da aplicação da metodologia do custeio por absorção permitiu identificar que os custos produtivos relacionados aos Centro de Custos Parlamentar/Jurídico, e das Comissões (Veredores), são aqueles que envolvem maiores recursos das Câmaras estudadas.

Constatou-se a possibilidade da aplicação da metodologia de custeio por absorção nos poderes legislativos, pelos seguintes aspectos: eficiência (ao permitir onde existe maior demanda de recursos), identificação do funcionamento operacional da organização, como também das matérias cuja votação e discussão mais consomem recursos do orçamento, na prestação dos serviços e se esses serão aplicados efetivamente.

Relacionado aos custos dos serviços prestados pelos poderes legislativos pesquisados, identificou-se em Cerro Largo/RS, valores unitários mais elevados quando comparados com os do município de Rolador/RS, em virtude dos custos totais e quantidade dos serviços discutidos e votados no período.

Os serviços prestados por cada poder legislativo no período estudado foram: Projetos de Lei, Indicações e Requerimentos, correspondendo à 81% e 83% das demandas nas Câmara de Veredores de Cerro Largo/RS e Rolador/RS, respectivamente.

Ao comparar os custos entre os dois municípios estudados, verificou-se que apesar de possuírem diferenças administrativas, prestam serviços com tipos de custos semelhantes, e a metodologia do custeio por absorção pode ser utilizada em ambos os casos, possibilitando aos gestores a realização do controle de custos, identificação de possíveis desperdícios, e aos cidadãos, maior clareza, organização e facilidade nas consultas e entendimentos.

Como limitação do estudo está a ausência de informações referente a depreciação dos bens permanentes. Desse modo, sugere-se como estudos futuros, a realização de pesquisas direcionadas para a orientação e capacitação dos poderes legislativos quanto a forma de identificação, alocação e publicação dos custos gerados anualmente, viabilizando assim, o cumprimento do papel dos portais da transparência tanto com gestores quanto com cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jul. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FEE. Fundação de Economia e Estatística. **COREDE Missões**. 2015-2017. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es>>. Acesso em: 13 agos. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEONE, George. S. G. **Custos: planejamento, implementação e controle**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade de custos: inclui o ABC**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAUSS, Cezar Volnei; SOUZA, Marcos Antônio de. **Gestão de custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA FILHO, Carlos Ramos de. **Sistema de custos na administração pública: uma análise das proposições teóricas atuais a luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

PADOVEZE, Clóvis Luís. O Paradoxo da Utilização do Método de Custeio: Custeio Variável Versus Custeio por Absorção. **Revista de Contabilidade do CRC-SP**, v.12, p. 50, ano 4, 2000.

PRADE, Adelar Júnior; FABRE, Valkyrie Vieira. Gastos com pessoal no poder legislativo municipal: comparativo nos municípios catarinenses. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 12, n. 2, mai/ago, 2018.

RAUPP, Fabiano Maury. Gestão de custos no legislativo municipal como instrumento de prestação de contas: Um comparativo entre o custeio por absorção e o custeio baseado em atividades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, 2011.

\_\_\_\_\_. Gestão de Custos no Legislativo Municipal por meio do Custeio por Absorção: um Estudo de Caso. **XV Congresso Brasileiro de Custos – Curitiba - PR, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2008**

REMÍGIO, Hipólito Gadelha. **Custos no serviço público: um modelo aplicado ao custeio dos processos judiciais**. 2002. 167f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Brasília, 2002.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do Legislativo Municipal**, 2012.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2008.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SILVA, Anderson Soares; GRACILIANO, Erivelton Araujo. Contabilidade de custos na administração pública: o caso das organizações militares prestadoras de serviços. **XVII Congresso Brasileiro de Custos** – Belo Horizonte – MG, Brasil, 3 a 5 de novembro de 2010.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006

SOUZA, Marcos Antônio. **Práticas de contabilidade gerencial adotadas por subsidiárias brasileiras de empresas multinacionais**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ZAMBERLAN, Luciano et al. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

YIN, Robert. **Case Study Research: Design and Methods**. 2. Ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST1 - Gestão social e controle social de territórios

## TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL: ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA DE GESTÃO DE CUSTOS PÚBLICOS

PUBLIC TRANSPARENCY IN MUNICIPALITIES OF THE SOUTHERN REGION: ANALYSIS FROM THE PUBLIC COST MANAGEMENT SYSTEM

TRANSPARENCIA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN SUR: ANÁLISIS DESDE EL SISTEMA DE GESTIÓN DE COSTES PÚBLICOS

Ari Söthe<sup>1</sup>, Bruno Kober Hausen<sup>2</sup>, Jasmyne dos Santos de Azevedo<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional/FURB, Docente da Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Chapecó/SC.

<sup>2</sup> Graduando em Administração/Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Cerro Largo/RS – Bolsista da FAPERGS.

<sup>3</sup> Graduanda em Administração/Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Cerro Largo/RS

### RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a transparência nos municípios da região sul do Brasil a partir do cenário de implementação do Sistema de Gestão de Custos Públicos (SGCP). A partir disto buscou-se verificar se existe uma relação do atual cenário da implementação do SGCP com a ampliação da transparência nos municípios da região sul do Brasil. Para atender o objetivo, foi realizado um estudo descritivo, de levantamento e com uma abordagem quantitativa. O instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário enviado aos contadores das prefeituras dos 1.191 municípios da região sul do Brasil, com resposta de 59 participantes. A partir do objetivo os resultados apresentam uma percepção positiva dos contadores, sendo que estes reconhecem a importância dos SGCP e que este contribui diretamente com a transparência pública, indo ao encontro das diretrizes apresentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação.

**Palavras-chave:** Transparência Pública. Contabilidade de Custos. Sistema Informações de Custos Públicos

### RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar la transparencia en los municipios de la región sur de Brasil a partir del escenario de implementación del Sistema de Gestión de Costos Públicos (SGCP). A partir de esto, se buscó verificar si existe una relación entre el escenario actual de la implementación del SGCP y el aumento de la transparencia en los municipios de la región sur de Brasil. Para cumplir el objetivo, se realizó un estudio descriptivo, una encuesta y con un abordaje cuantitativo. El instrumento de investigación utilizado fue un cuestionario enviado a los contadores de los 1.191 municipios de la región sur de Brasil, con respuesta de 59 participantes. Con base en el objetivo, los resultados presentan una percepción positiva de los contadores, reconociendo la importancia del SGCP y que contribuye directamente a la transparencia pública, cumpliendo con los lineamientos presentados por la Ley de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Responsabilidad Fiscal y la Ley de Acceso a la Información.

**Palabras clave:** Transparencia pública. Contabilidad de costes. Sistema de Información de Costes Públicos

## ABSTRACT

This study aims to analyze the transparency in the municipalities of the southern region of Brazil based on the implementation scenario of the Public Cost Management System (PCMS). Based on this, it was sought to verify whether there is a relationship between the current scenario of PCMS implementation and the increase of transparency in the municipalities of the southern region of Brazil. To meet the objective, a descriptive study was carried out, with a survey and a quantitative approach. The research instrument used was a questionnaire sent to the accountants of the municipalities of the 1,191 municipalities in the southern region of Brazil, with 59 participants responding. Based on the objective, the results present a positive perception of the accountants, recognizing the importance of the PCMS and that it contributes directly to public transparency, meeting the guidelines presented by the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law.

**Keywords:** Public Transparency. Cost Accounting. Public Cost Information System

## INTRODUÇÃO

A contabilidade no setor público e privado, tem passado por diversas mudanças nos últimos anos. Destacam-se nesse sentido a publicação da Lei nº 11.638/2007 que estabelece um conjunto de mudanças para o setor privado. Por outro lado, no setor público estas mudanças visam melhorar a eficiência, a responsabilidade e a transparência nos gastos. Merece destaque nesse sentido, a modernização da contabilidade iniciada a partir de 2000 com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101). A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ações planejadas e transparentes, as quais previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Luque et al. (2008) citam que, um dos elementos essenciais na avaliação e no controle na gestão pública, tanto no aspecto fiscal quanto orçamentário, diz respeito a análise e apuração dos custos. A apuração e análise dos custos públicos permitirá uma visualização da eficiência tanto na esfera operacional quanto no processo de alocação de recursos orçamentários. Diante disto, a publicação da Resolução 1.366/2011 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) estabeleceu a criação de um Sistema de Informação de Custos no Setor Público (SICSP) ou também chamado, Sistema de Gestão de Custos Públicos (SGCP), o qual é responsável pelo registro de custos de bens e serviços produzidos à sociedade, pela esfera pública.

Acompanhados da LRF, tais instrumentos de fiscalização proporcionam uma maior cobrança da sociedade por transparência na administração pública, de tal forma com que a mesma estabeleça normas de fiscalização na esfera pública. Em complemento a LRF em 2000, a exigência da transparência pública se efetiva em 2011 com a publicação da Lei de Acesso a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Informação (Lei nº 12.527/2011), a qual estabelece procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

Diante da necessidade de inserção da contabilidade de custos frente a legislação estabelecida e a importância da transparência, esta pesquisa tem por objetivo central analisar a transparência nos municípios da região sul do Brasil a partir do cenário de implementação do Sistema de Gestão de Custos Públicos (SGCP). Assim o estudo busca responder a seguinte questão: Em que medida o atual cenário da implementação do SGCP está relacionado com a ampliação da transparência nos municípios da região sul do Brasil?

O estudo se justifica pela importância da implementação de um sistema de gestão de custos em todas as esferas da administração pública para ampliar os níveis de transparência e melhorar a aplicação dos recursos. Platt (2015) lembra que as vantagens da gestão de custos vão além do mero cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, em termos gerenciais, permite reduzir os custos de forma inteligente, aprimorar os processos administrativos e operacionais e melhorar o aproveitamento dos recursos evitando desperdícios.

O estudo dos custos públicos e, principalmente, o acesso a informações que permitem trazer benefícios a sociedade, só é alcançada pela ampliação da transparência pelos órgãos de administração pública. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011), a promoção da transparência é um dos elementos que servem para consolidar a prestação de contas, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para o desenvolvimento do controle social das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos, assim como, na adoção de medidas corretivas.

## METODOLOGIA

Este estudo é classificado como uma análise descritiva que de modo geral busca descrever características de algo (MALHOTRA, 2019), a qual tem por objetivo analisar a transparência nos municípios da região sul do Brasil a partir do cenário de implementação do SGCP. Quanto aos procedimentos de coleta a pesquisa é classificada com *survey*, que segundo Gil (2007) é caracterizada pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento deseja-se conhecer. No que se refere a abordagem da pesquisa, ela é classificada como quantitativa, frequentemente utilizada para estudos de levantamento ou *survey*, como forma de entender o comportamento de uma população, por meio de uma amostra estatística. (RAUPP e BEUREN, 2006)

O instrumento utilizado para a realização da investigação foi o questionário, enviado por correio eletrônico aos responsáveis pela contabilidade dos municípios. Formado integralmente por questões fechadas que permitem caracterizar os respondentes e realizar a análise da transparência e sua relação com o SGCP nos municípios da região sul.

O presente estudo realizou a coleta de dados no período de Abril e Maio de 2022, a partir da população de 1.191 municípios que compõem a região sul do Brasil. O questionário foi

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



encaminhado via endereço eletrônico para cada prefeitura diretamente aos contadores e ao *e-mail* geral de cada prefeitura com mensagem de solicitação de encaminhamento ao contador. Os endereços eletrônicos foram obtidos a partir dos sítios das prefeituras, visto que estes são dados públicos. Inicialmente foi enviado apenas uma vez o instrumento para que estes o respondessem, no entanto, devido ao baixo número de respostas obtidas a partir do primeiro envio, realizou-se o segundo envio e obteve-se o retorno de 59 prefeituras. Este número de respostas representa a principal limitação do estudo, no entanto, permitiu realizar um primeiro diagnóstico sobre a implementação dos sistemas de custos e sua relação com a transparência nos municípios da região sul do Brasil.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### Administração Pública sob a Ótica da Gestão de Custos e Transparência

A contabilidade de custos no setor público é vista atualmente, segundo a International Federation of Accountants – IFAC (2010), como uma atividade que fornece informações sobre custos e resultados e permite satisfazer uma variedade de necessidades da administração para a tomada de decisão. Em adição está preocupada em identificar como a informação do custo é utilizada no processo de gestão e tomada de decisão. Ainda, segundo Horngren, Foster e Datar (2000), a contabilidade de custos mensura e relata informações financeiras e não financeiras relacionadas à aquisição e ao consumo de recursos pela organização, ou seja, fornece informações tanto para a contabilidade gerencial quanto para a contabilidade financeira.

Desta forma, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), entendem que as informações de custos são fundamentais no estabelecimento da relação entre a utilização de recursos em contraponto com a quantidade de bens e serviços ofertados à sociedade. Correia, et al (2010) reforçam que o sistema de custos serve como um instrumento necessário para atuar como coadjuvante das mudanças governamentais, viabilizando mecanismos que possibilitem à máquina administrativa atingir suas metas traçadas nas ações do governo, de forma eficiente, econômica e eficaz.

Martinez e Alves (2011) ressaltam que um sistema de informações de custos dota a administração pública de meios que permitam a apuração, o gerenciamento e a apropriação dos custos aos elementos de custeio, devendo gerar relatórios gerenciais de forma que as necessidades dos diversos usuários sejam atendidas, tornando transparente a aplicação dos recursos públicos.

Para o Conselho Federal de Contabilidade (2012) o SICSP tem por finalidade registrar, processar e evidenciar os custos de bens e serviços e outros objetos de custos, produzidos e oferecidos à sociedade pela entidade pública. Como consequência torna-se fundamental a divulgação das informações à sociedade como forma de promover responsabilidade fiscal e participação social. Tendo isso em vista, a implementação da LRF colabora com a transparência pública e estabelece ao setor público, normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal das contas públicas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Além dos instrumentos legais, a Secretaria do Tesouro Nacional também contribui com o aspecto da transparência pública, especificamente no setor público, ao emitir a Cartilha do Tesouro Nacional na qual consta que:

As informações contábeis e fiscais constituem importantes ferramentas à disposição do gestor público para a tomada de decisão. Além disso, segundo a legislação do nosso país, as contas das prefeituras devem ser apresentadas periodicamente aos cidadãos e aos órgãos de controle, em obediência ao princípio da transparência das contas públicas constante da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal), e de outros dispositivos legais. Nesse contexto, tornasse imprescindível buscar orientação para a elaboração de relatórios de gestão e o correto preenchimento dos demonstrativos que evidenciam as receitas, as despesas e o patrimônio do município, pois a legislação vigente fixa prazos para que esses dados sejam publicados na internet, nos diários oficiais e nos jornais de grande circulação. (NOVA CONTABILIDADE E GESTÃO FISCAL, 2013, p. 6).

Black (1997) afirma que a transparência é o oposto de políticas opacas, que não proporcionam acesso às decisões da gestão pública, à forma como elas são tomadas, ao que elas representam, e aos seus benefícios e desvantagens. Corroborando com isso, Fortunati (2007) afirma que a publicidade e a divulgação ampla da peça orçamentária tornam-se uma obrigatoriedade indiscutível, pois possibilitam ao cidadão tecer comentários sobre o planejamento pensado, manifestando antecipadamente, a sua opinião a respeito das ações a serem perpetradas. Ambos, concordam que a transparência pública se trata da divulgação de informações da administração pública à sociedade, de forma clara, fidedigna e útil.

No entanto, para que a transparência se efetive na gestão pública há a necessidade de participação ativa da sociedade e que a mesma busque pelas informações junto aos órgãos públicos. Para Assis e Villa (2003) a participação social consiste, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado.

Nesse sentido, transparência vai além do simples ato de publicação, mas sim, de divulgação de qualidade, verídica, útil e acessível. Dantas, Zendersky e Niyama (2004), afirmam que transparência ou evidenciação não significa apenas divulgar, mas divulgar com qualidade, oportunidade e clareza. Ceneviva e Farah (2006) corroboram ao afirmarem que, os mecanismos de controle e fiscalização que são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público necessitam de fidedignidade e clareza das informações para que os cidadãos se apropriem dos dados, avaliem, e assim, possam cobrar os agentes públicos.

Percebe-se pela literatura, que a transparência das informações de custos contribui tanto para aspectos gerenciais e de controle de gastos, quanto para aspectos sociais e de responsabilidade fiscal. Em complemento, auxilia no cumprimento da publicidade dos relatórios legais pertinentes a contabilidade pública dos municípios, estados e federação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## Estudos Anteriores Sobre a Temática

Quando é resgatado o cenário das pesquisas sobre gestão de custos na esfera pública e voltadas a transparência, se torna fundamental voltar o olhar especialmente para aquelas que investigaram a implementação de um SICSP na esfera municipal, como é objeto deste estudo.

Nesse sentido, o estudo de Almeida, Borba e Flores (2009) objetivou analisar as informações de custos a partir dos gestores de vinte secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. Para isso buscou identificar o perfil dos entrevistados, identificar a existência ou não de um sistema de custos e a partir disso, avaliar a percepção dos entrevistados sobre a utilização das informações de custo nos processos decisórios. Percebe-se que, mesmo que a percepção dos gestores seja positiva em relação ao sistema e aos benefícios que este traz para a gestão pública, ainda são poucas as secretarias que possuem um sistema implementado.

Outro estudo relevante e que se aproxima a temática aqui proposta foi realizado por Rosa, Silva e Soares (2015) tendo por objetivo identificar qual a percepção dos contadores sobre a implementação do sistema da esfera pública dos municípios do estado de Santa Catarina. Com um total de 97 respondentes, identificou-se que apenas 1 prefeitura implementou o sistema de gestão de custos e 14 estavam em processo de implementação. De modo geral os resultados deste estudo evidenciam uma percepção positiva dos contadores em relação ao sistema de gestão de custos e que os mesmos reconhecem a importância da implementação deste sistema na administração pública.

Em complemento o estudo de Diniz e Santos (2019) buscou obter evidências sobre as percepções dos prefeitos e assessores contábeis de municípios paraibanos, associando conceitos sobre o SICSP e resultados aplicados na administração destes municípios. Os resultados do estudo revelaram que as percepções dos prefeitos e assessores contábeis acerca do SICSP estão alinhadas ao que diz a literatura contábil e a legislação vigente e ainda revela que estes, tem plena convicção de que para alcançar um efetivo controle econômico nas ações públicas é necessário estabelecer um sistema capaz de mensurar e evidenciar as atividades de custo governamental.

Percebe-se nos estudos anteriormente realizados a predominância de pesquisas voltadas a percepção dos contadores a respeito do sistema de gestão de custos para os setores da administração pública, dando-se ênfase nas contribuições do mesmo para a gestão dos municípios. No entanto, no que diz respeito a transparência e a relação direta que se tem com o sistema, há poucos estudos relacionando e apresentando as contribuições para com a mesma. Ainda se percebe que poucas prefeituras adotam a implementação do sistema de informação de custos em seu município e a necessidade de compreender como ocorreu ou ocorre o processo de implementação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os dados obtidos nas prefeituras da região sul que responderam o instrumento de pesquisa.

A primeira seção do questionário se refere as características dos respondentes, o grau de formação acadêmica do profissional responsável pela contabilidade do município e tempo de experiência na contabilidade pública. Desta forma, a partir da resposta de 59 municípios localizados na região sul do Brasil, foi possível construir um perfil destes profissionais, conforme Tabela 1.

**Tabela 1 - Grau de Formação dos respondentes**

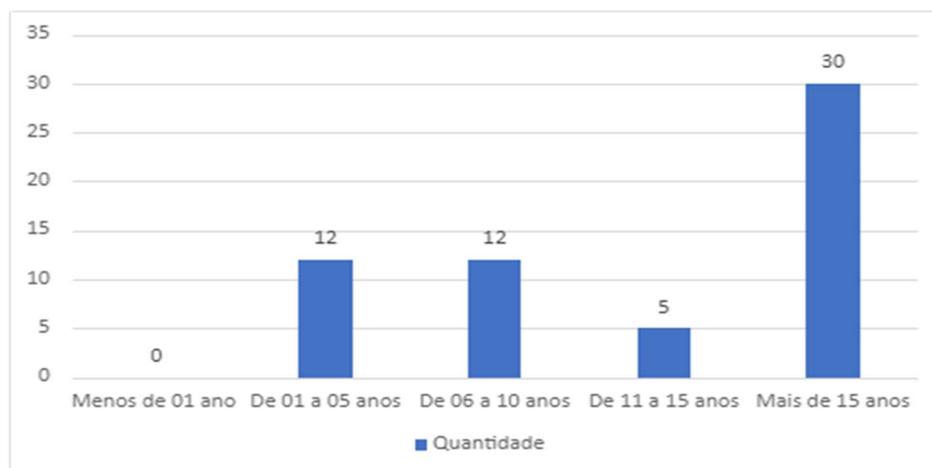
Formação Acadêmica	Freq.	Percentual
Técnico em Contabilidade	4	6,80%
Graduação	15	25,40%
Especialização	36	61,00%
Mestrado	4	6,80%
Doutorado	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Diante dos dados, percebe-se que predomina entre os respondentes, profissionais com grau de especialização, sendo estes 61%. Por outro lado, observou-se que dentre os mesmos não existem profissionais com grau de doutorado, o que sugere que estes estão inseridos no setor privado ou ainda atuam no ensino superior.

Devido as mudanças na contabilidade pública e, em especial a implementação das NBCTSP em 2008, a qualificação e treinamento dos profissionais torna-se fundamental para o cumprimento da obrigatoriedade a partir de 2013 estipulada aos municípios, conforme sugere Silva et al (2011). Para isso fora questionado aos respondentes seu tempo de experiência na esfera pública, conforme demonstrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Tempo de experiência dos profissionais**



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Tem-se que 50,85% dos respondentes atua a mais de 15 anos na área de contabilidade pública. Silva et al (2011) sugerem que profissionais que atuam a mais de 6 anos no setor público devem possuir conhecimento e qualificação em relação ao processo de implementação das NBCTSP. Portanto a partir de Silva et al (2011) pressupõe-se que pelos profissionais destes municípios em sua maioria possuem mais de 15 anos de experiência no setor público, os mesmos devam ter o conhecimento e a qualificação necessária para cumprir com as normas das NBC e para a implementação do sistema.

**Tabela 2 - Nível de conhecimento sobre o SGCP**

Descrição	Avançado		Intermediário		Iniciante		Não Possui	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Nível de conhecimento sobre o Sistema de Informação de Custos do Setor Público, instituído pela NBC T 16.11 (RESOLUÇÃO CFC N° 1.366/11)	5	8,50%	28	47,50%	21	35,60%	5	8,50%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Os dados da Tabela 2 revelam que apenas 8,5% dos profissionais possuem conhecimento avançado sobre o sistema, ainda que 50,86% atuem no setor público a mais de 15 anos. Dessa forma, os dados divergem da ideia inicial de Silva *et al* (2011) de que profissionais com tempo de experiência superior a 6 anos possuem conhecimento e qualificação sobre o sistema, revelando que existe a necessidade de qualificação e treinamento destes profissionais a respeito das Normas de Contabilidade Pública. Na sequência por meio da Tabela 3, foram questionados os respondentes sobre a percepção das contribuições a partir da utilização do SGCP para a gestão pública.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 3 - Percepção sobre as contribuições da implementação do SGCP nos municípios**

Contribuições	Concordo Totalmente		Concordo Parcialmente		Indiferente		Discordo Parcialmente		Discordo Totalmente		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Suporte ao processo de planejamento orçamentário	40	67,80%	17	28,81%	1	1,69%	0	0,00%	1	1,69%	59	100,00%
Maior controle sobre os gastos	48	81,36%	10	16,95%	1	1,69%	0	0,00%	0	0,00%	59	100,00%
Suporte a tomada de decisão	44	74,58%	13	22,03%	1	1,69%	0	0,00%	1	1,69%	59	100,00%
Aumento da economia, eficiência e eficácia	41	69,49%	14	23,73%	2	3,39%	2	3,39%	0	0,00%	59	100,00%
Facilita a avaliação de desempenho dos órgãos públicos	43	72,88%	14	23,73%	1	1,69%	1	1,69%	0	0,00%	59	100,00%
Maior transparência nas finanças públicas	44	74,57%	10	16,95%	1	1,69%	3	5,08%	1	1,69%	59	100,00%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Dessa forma percebe-se que 67,80% dos contadores entendem que o sistema contribui para o processo de planejamento orçamentário; 81,36% concorda que a implantação do sistema contribui para um maior controle de gastos; 74,58% entendem que a partir do sistema há um aumento da economia, da eficiência e eficácia dentro da gestão dos municípios; 72,88 % percebem que a implementação do sistema facilita a avaliação de desempenho dos órgãos públicos e além disso 69,49% concordam que há maior transparência nas finanças públicas por meio do sistema. Tais resultados apontam que, em relação a fatores voltados a gestão municipal, os contadores concordam que o sistema tende a ser um suporte positivo dentro da gestão municipal.

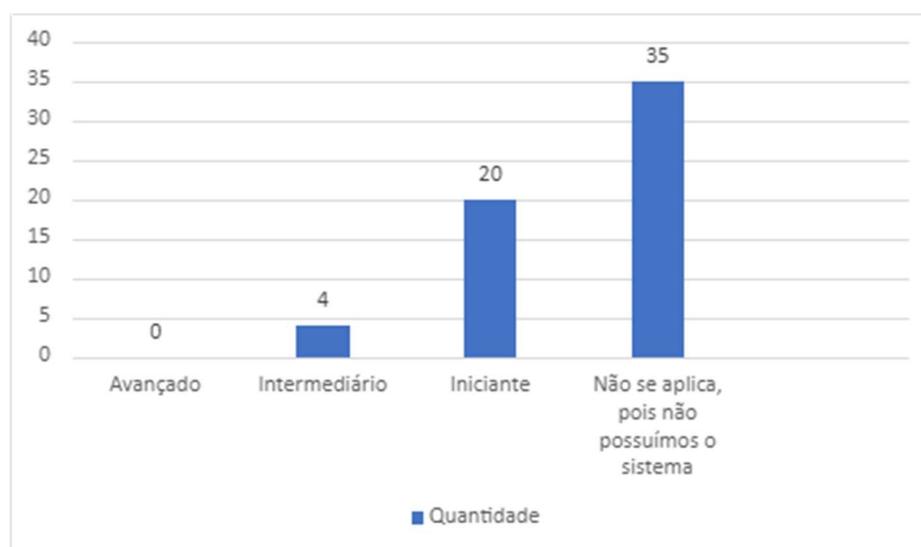
Esta percepção positiva dos contadores é apontada por Machado e Holanda (2010) como sucesso do sistema, pois sua implantação não depende apenas do cumprimento de uma legislação específica, mas pela utilidade das informações fornecidas para o controle e melhoramento gerencial de suas atividades, bem como, no aprimoramento do processo de tomada de decisão nos órgãos públicos e privados. Os resultados também corroboram com os dados de Slomski (2010) e Sousa e Carvalho (2014), os quais evidenciam que a contabilidade adquire seu papel de fonte de informações para a avaliação dos atos da gestão pública. Igualmente, vai ao encontro do estudo de Junges et al (2015) no qual identificou que os prefeitos e assessores contábeis admitem que o sistema de custo se apresenta como uma ferramenta de controle da gestão pública municipal.

Em suma tem-se uma visão positiva em relação a percepção dos contadores sobre a importância e as contribuições que o sistema de informações de custo pode proporcionar a gestão pública, ainda que os mesmos resultados apresentem pouquíssimos profissionais com nível de

conhecimento avançado sobre o sistema.

Ainda sobre a implementação do sistema nos municípios e tendo em vista uma percepção positiva dos contadores em relação ao sistema, foi questionado aos mesmos, sobre o nível de implementação do sistema nestes municípios, conforme apresentado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Nível de Implementação do Sistema de Informações de Custo**



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

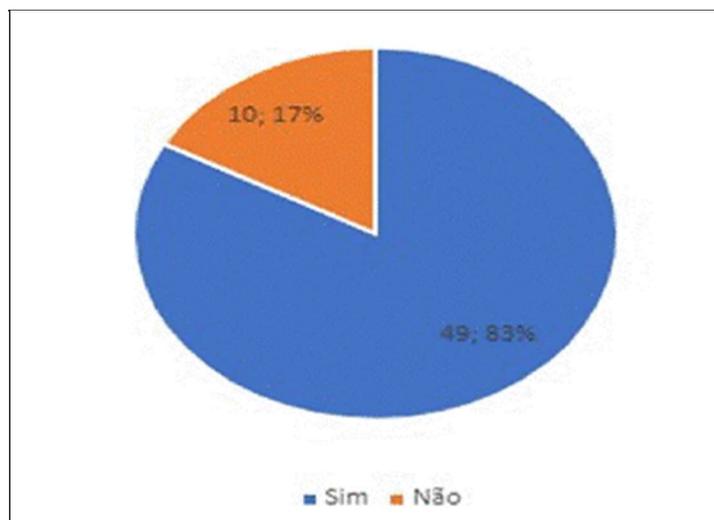
Percebe-se por meio do Gráfico 2 que se tem um cenário ainda muito preocupante quanto a implantação do SGCP. Ainda que se tenha uma percepção positiva dos contadores sobre o mesmo, visto que nenhum dos municípios tem o sistema implementado de forma avançada; 40,67% dos municípios estão na fase intermediária de implementação (4). Por outro lado, 20 municípios estão no início da implantação e 35 municípios não possuem nada do sistema em implementação, o que equivale a 59,32% dos respondentes.

Os dados divergem do estudo de Guerreiro, Pereira e Frezati (2008) que tinha por objetivo a análise da aplicabilidade de um modelo de avaliação do processo de institucionalização da contabilidade gerencial em uma instituição bancária, no qual os resultados indicam que o processo de incorporação de novas regras e rotinas codificadas pelos gestores se desenvolve de forma efetiva por meio de ações de treinamento, baseadas nos conceitos e indicadores do novo sistema de contabilidade gerencial. No entanto, os dados corroboram com a afirmação de Scapens e Roberts (1993) que observam que regras e rotinas são relacionadas, porém, diferentes, isto é, as práticas de contabilidade gerencial efetivamente em uso podem não replicar as regras constantes nos manuais de procedimentos, o que pode ser percebido a partir dos dados das prefeituras da região Sul.

Portanto há uma divergência entre a percepção de contribuição da aplicabilidade do sistema pelos gestores, sua efetiva implementação, cumprimento da legislação e normas da contabilidade pública. Quando questionados sobre a implementação de outro sistema que não o SICSP, que permita dar transparência em seu município, obteve-se os resultados

demonstrados no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Implementação de um Sistema de Transparência**



Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Percebe-se que, ainda que na maioria dos municípios não exista a implementação do sistema de custos conforme estabelece a legislação, em 83% dos municípios existe algum sistema que proporciona transparência sobre as informações públicas municipais. Em contrapartida quando questionados sobre a implementação do sistema de custos e as dificuldades para sua aplicação nos municípios tem-se os seguintes dados conforme demonstrados no Tabela 4.

**Tabela 4 - Percepção sobre as DIFICULDADES da implementação do sistema nos municípios**

Dificuldades	Concordo Totalmente		Concordo Parcialmente		Indiferente		Discordo Parcialmente		Discordo Totalmente		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Falta de capacitação de servidores / Escassez de recursos humanos	31	52,54%	22	37,28%	1	1,69%	4	6,78%	1	1,69%	59	100,00%
Falta de um modelo de implementação	31	52,54%	25	42,37%	2	3,39%	1	1,69%	0	0,00%	59	100,00%
Falta de recursos orçamentários e financeiros	7	11,86%	22	37,28%	12	20,33%	4	6,77%	14	23,72	59	100,00%
Resistência por parte dos funcionários e/ou gestores públicos	19	32,20%	29	49,15%	3	5,08%	5	8,47%	3	5,08%	59	100,00%
Falta de compartilhamento de dados entre as áreas	22	37,28%	22	37,28%	7	11,86%	5	8,47%	3	5,08%	59	100,00%
Falta de Planejamento	32	54,23%	21	35,59%	4	6,77%	2	3,38%	0	0,00%	59	100,00%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Em contrapartida, identifica-se a partir dos dados que a maioria dos contadores percebe que existem dificuldades em relação a implementação do sistema nos municípios sendo que, 52,54% concordam totalmente que a falta de capacitação de servidores ou ainda a escassez de recursos humanos impossibilita a implementação do sistema na gestão nos municípios, além da falta de um modelo como base para sua implementação adequada. Os contadores ainda concordam que há uma falta de recursos orçamentários e financeiros para a implementação. Aproximadamente 50% dos gestores também concordam que existe resistência por parte dos funcionários e/ou dos gestores públicos.

Além disso, a falta de compartilhamento de dados entre as áreas administrativas é percebida por 37,28% dos contadores, respectivamente. Ainda é percebido pelos contadores que não existe planejamento e legislação como base para implementação. Em adição, há escassez de meios técnicos e fiscalização pelos órgãos em relação ao sistema.

Tais resultados também são evidenciados no estudo de Lovato et al (2016) no qual foi percebido que a disponibilidade e qualificação de pessoal é um fator que dificulta a implementação do sistema, divergindo no sentido, que entre os municípios da região se percebe que a falta de planejamento também é um dos fatores que dificulta a implementação do sistema. Este mesmo aspecto é identificado no estudo de Borgert et al (2010), que relata a falta de planejamento como um fator que dificulta a implementação do sistema. Denota-se portanto, a necessidade de melhor planejamento na gestão dos municípios de forma que contribua com a implementação do sistema, além de uma qualificação mais avançada dos profissionais sobre as NBC TSP, para a efetiva utilização do sistema.

Essa percepção dos contadores pode ser associada a falta de implementação do sistema na maioria dos municípios e leva a necessidade de uma investigação detalhada em cada um dos municípios respondentes, tornando-se possível compreender melhor os fatores que realmente impossibilitam a implementação em cada um destes municípios, conforme apresentado na Tabela 5.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 5 - Grau de concordância quanto as principais contribuições que o Sistema de Informação de Custos pode trazer para a TRANSPARÊNCIA pública municipal**

Contribuições	Concordo Totalmente		Concordo Parcialmente		Indiferente		Discordo Parcialmente		Discordo Totalmente		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
A LAI contribui na implantação do SGCP	22	37,28%	25	42,37%	8	13,55%	3	5,08%	1	1,69%	59	100,00%
Contribui para o controle social	31	52,54%	20	33,89%	3	5,08%	5	8,47%	0	0,00%	59	100,00%
Contribui para a cultura da transparência	30	50,84%	22	37,28%	2	3,38%	3	5,08%	2	3,38%	59	100,00%
Contribui para a prestação de contas	35	59,32%	18	30,50%	3	5,08%	1	1,69%	2	3,38%	59	100,00%
Contribui para a transparência ativa	34	57,62%	18	30,50%	3	5,08%	2	3,38%	2	3,38%	59	100,00%
Contribui para a transparência passiva	27	45,76%	21	35,59%	6	10,16%	3	5,08%	2	3,38%	59	100,00%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Percebe-se a partir da Tabela 5, que 42,37% e 37,28% concordam em partes ou totalmente, respectivamente, que a Lei de Acesso a Informação contribui para a implementação do sistema de informação de custos no setor público e que garante o acesso a informações para com a sociedade; 52,54% concordam totalmente no sentido de que a implementação do sistema contribui com o controle e participação social. Da mesma forma para 50,84% contribui na cultura da transparência; 59,32% concordam que a implementação do sistema favorece na prestação de contas municipal; 57,62% concordam que o sistema favorece a com a transparência ativa, assim como 45,76% concorda com as contribuições do sistema para a transparência passiva. Finalmente, contribui com órgãos de controle externo para 69,49% dos contadores.

Os dados apontam para uma percepção positiva em relação ao sistema de custos e as contribuições para a transparência, percepção esta que corrobora com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual a partir da Constituição Federal de 1988 reforça a necessidade de mensurar os custos no setor público. Além disso, vai ao encontro da organização e disciplina dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal estipulados pela Lei 10.180/2001

A mesma percepção dos contadores corrobora com a Lei de Acesso a Informação que garante o acesso aos dados do setor público como forma de dar transparência e proporcionar a participação social. Essa percepção dos contadores corrobora com a literatura, ao apresentar o SICSP como uma ferramenta de gestão pública que contribui com decisões orçamentárias, decisões de gestão mais eficientes e eficazes, redução de custos. Em adição, por meio da transparência e divulgação dessas informações cumpre com

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



as legislações estabelecidas de fiscalização e acesso a informações, indo ao encontro com Correia, et al (2010) que nos trazem a ideia sistema de informações de custo como um instrumento necessário para a administração pública atingir suas metas traçadas nas ações do governo, de forma eficiente, econômica e eficaz.

Conclui-se, portanto, que há a necessidade de implementação de um sistema que permita contribuir para a gestão pública e também para a transparência pública, dando suporte a legislação vigente, e não só sobre a percepção da literatura e da legislação, mas também dos profissionais que atuam diretamente na contabilidade pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo geral analisar a transparência nos municípios da região sul do Brasil a partir do cenário de implementação do Sistema de Gestão de Custos Públicos (SGCP). Para atingir o objetivo proposto, foi aplicado um questionário aos contadores das prefeituras dos municípios buscando identificar a percepção dos mesmos sobre a relação da transparência com a implementação do sistema. Os resultados apresentam que 61% dos respondentes são especialistas e 50,86% possuem tempo de experiência superior a 15 anos.

A partir deste cenário infere-se que a maioria dos profissionais obteve sua graduação anteriormente a publicação da normatização que estabelece a implementação do SGCP, o que exige uma formação complementar de atualização sobre o tema. Em relação ao nível de conhecimento, predomina o nível intermediário (47,5%) e apresenta apenas 8,5% de profissionais com nível avançado, o que reforça a necessidade de qualificação destes profissionais. Tal resultado justifica o fato de que 59,32% dos municípios não apresentam nada do sistema implementado e nenhum dos municípios está na fase avançada de implementação.

Em resposta ao objetivo geral tem-se uma percepção positiva dos contadores das prefeituras quanto as contribuições da implementação do sistema de informação de custos, reconhecendo que contribui com o planejamento orçamentário, controle sobre os gastos, eficiência da gestão e outros fatores. Da mesma forma, concordam que o sistema não serve só como ferramenta de gestão, mas também vai ao encontro do cumprimento de leis que visam o acesso à informação e o controle fiscal no setor público para com a sociedade, contribuindo de forma positiva com a transparência pública.

Sendo assim, os contadores reconhecem a necessidade de coletar, registrar e utilizar as informações de custos na administração pública, ainda que, nenhuma das prefeituras possui o sistema em fase avançada e apenas 20 (vinte) dos municípios estão em fase de implementação. Percebe-se a partir da coleta de dados uma dificuldade quanto ao retorno de respostas dos contadores dos municípios sendo que apenas 59 municípios de uma população de 1.191 de fato retornaram o questionário. Todavia, Mauss e Souza (2008) sugere que a elaboração de estudos e de metodologias de avaliação e implementação do sistema. Portanto, em torno destas respostas e da própria literatura, sugere-se para futuros estudos sobre o sistema de custos, um estudo aprofundado ou ainda estudos de caso sobre o processo de implementação do sistema em prefeituras, ainda que em fase inicial, ou ainda em prefeituras que possuam o sistema em fase avançada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, André. G.; BORBA, Alonso, J.; FLORES, Luiz. C. 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**, v. 43, n.3, p.579-607, 2009.

ASSIS, Marluce. M. A.; VILLA, Tereza. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana De Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003.

BLACK, John. Transparent Policy Measures. In: Black, J. (Org.). **Oxford Dictionary of Economics**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

CENEVIVA, Ricardo.; FARAH, Marta, F.S. Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: **Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**. São Paulo, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.366, de 25 de novembro de 2011**. Aprova a NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público. **NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade**. Brasília, 2012.

DANTAS, J. A.; ZENDERSKY, H. C.; SANTOS, S. C. D.; NIYAMA, J. K. A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das organizações em aumentar o grau de evidenciação. **Revista Economia & Gestão**, v. 5, n. 11, p. 56-76, 2005.

DINIZ, Josedilton, A.; SANTOS, Leandro, C. Sistema de Informação de custo na administração pública: uma análise da percepção de prefeitos e assessores contábeis. **Revista ConTexto**, v. 19, n. 41, p. 43-59. Porto Alegre, 2019.

FORTUNATI, José. **Gestão da Educação Pública: Caminhos e Desafios**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



GUERREIRO, Reinaldo.; PEREIRA CARLOS, A.; FREZATTI, Fábio. Aplicação do modelo de burns e scapens para avaliação do processo de institucionalização da contabilidade gerencial. **Revista Organização & Sociedade**, v.15, n.44, art. 3, p.45-62, 2008.

HORNGREN, Charles T. FOSTER, George. DATAR, Srikant M. **Contabilidade de Custos**. 9ª ed. Rio de Janeiro, 2000.

LUQUE, Carlos. A.; CRUZ, Hélio, N.; AMARAL, Cicely; BENDER, Siegfried, SANTOS, Paulo. M. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n.3, p. 309-331, 2008.

LOVATO, Ederson, L.; GONÇALVES, Antonio, G., GUIMARÃES, Inácio, A., CATAPAN, Anderson. Sistemas de Informações de Custos no Setor Público no Brasil: Uma Análise da Percepção dos Usuários Sob o Enfoque da Gestão Governamental. **Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade**, v. 10, n. 1, p. 16-41. Espanha, 2016.

MARTINES, Antonio. L.; ALVES, Emilio, M. Requisitos funcionais de um sistema de informações para a gestão de custos no setor público. **Revista Administração FACES Journal**, v. 11, n. 2, p. 79-99, 2011.

MAUSS, César. V.; SOUZA, Antonio, M. **Gestão de custos aplicada ao setor público: Modelo para mensuração e análise da eficiência governamental**. São Paulo: Atlas, 2008.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Higher Education in Regional and City Development: State of Paraná, Brazil**. Paris: OCDE, 2011a.

PLATT, Orion, A.N. **Contabilidade Pública**. 13.ed.. Florianópolis, 2015

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público**, Edição 2010.

RAUPP, Fabiano M.; BEUREN, Ilse M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, Fernando.; CUNHA, Armando.; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-992. Rio de Janeiro, 2010.

ROSA, Fabrícia, S.; SILVA, Luana, C.; SOARES, Sandro, V. Aspectos de convergência da contabilidade no setor público: um enfoque sobre a implantação do sistema de custos segundo percepção de contadores municipais do estado de Santa Catarina. **Revista Contabilidad y Negocios**, v. 10, n. 19, p. 27-42, 2015.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 7.ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820. Rio de Janeiro, 2010.

NOVA CONTABILIDADE E GESTÃO FISCAL. **Modernização da gestão pública**. Cartilha editada pelo Tesouro Nacional. Brasília: AGBR, 2013.

SCAPENS, R. W.; ROBERTS, J. Accounting and control. A case study of resistance to accounting change. **Management Accounting Research**, 5, p. 301-321, 1993.

SILVA FILHO, A. C. C.; VENTURA, A. F. A.; ECHTERNACT, T. H. S.; Um estudo sobre o Processo de Convergência da Contabilidade no Setor Público: Um enfoque da Implantação do Subsistema de Custos na Percepção dos Contadores Municipais do Estado da Paraíba. In: V Seminário UFPE de Ciências Contábeis, 2011, Recife. **Anais do V Seminário UFPE de Ciências Contábeis**, 2011.

**Nota:** Este artigo é resultado de projeto de pesquisa financiado com recursos da FAPERGS.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST2: Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

## ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO E PATRIMÔNIO TERRITORIAL: PESQUISAS EM REGIÃO DE FRONTEIRA DO ESTADO DO RS/BRASIL

TERRITORIAL APPROACH TO DEVELOPMENT AND TERRITORIAL HERITAGE:  
RESEARCH IN THE BORDER REGION OF THE STATE OF RS/BRAZIL

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y PATRIMONIO TERRITORIAL:  
INVESTIGACIÓN EN LA REGIÓN FRONTERIZA DEL ESTADO DE RS/BRASIL

**Ismael Mauri Ramadam<sup>1</sup>, Marjana Eloisa Henzel<sup>2</sup>, Pedro Luís Büntenbender<sup>3</sup>,  
Sérgio Luís Allebrandt<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Mestre em Adm/UFRGS, Doutorando PPGDR/Unijuí-RS. Docente *Campus* São Borja/RS e Diretor Regional - Região Fronteira Oeste e Campanha UERGS.

<sup>2</sup> Mestre em Eng. da Produção/UFSM, Doutoranda PPGDR/Unijuí/RS, TAE IFFar *Campus* Sta. Rosa/RS.

<sup>3</sup> Doutor em Administração (UNAM e UFMS) e Mestre em Gestão Empresarial (FGV/Ebape), Administrador e Tecnólogo. Professor e Orientador do PPGDR/Unijuí/RS - Mestrado e Doutorado. Estagiário Pós-Doc no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - PPGDPP/UFGS.

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNISC, Mestre em Gestão Empresarial pela EBAPE/FGV. Professor, Orientador e Coordenador PPGDR/Unijuí/RS - Mestrado e Doutorado.

### RESUMO

A abordagem territorial afirma-se na categoria conceitual de território, delineado como uma construção social, manifestando-se em cada momento histórico com uma determinada configuração espacial. Tal configuração denomina-se patrimônio territorial, com suas seis diferentes dimensões (produtiva, natural, humana e intelectual, cultural, social e institucional), resultante de acúmulos, herdados de um passado longínquo ou mais recente (DALLABRIDA *et al.*, 2021). Nesta direção estão sendo desenvolvidos estudos em nível de *stricto sensu* (PPGDR/Unijuí/RS) através do grupo de pesquisa “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Estado do RS*” (BÜTTENBENDER *et al.*, 2021), aprovado pelo PqG/FAPERGS 07/2021, tendo por referência o processo de desenvolvimento de territórios, regiões, municípios. O objetivo deste artigo é referenciar e explicitar estudos que estão sendo desenvolvidos em região de fronteira (Brasil-Argentina) que apresentam características jesuíticas/missionárias de povoamento similares, buscando mapear as principais características assumidas no processo de conversação social que ocorre territorialmente, envolvendo atores sociais, econômico-corporativos, organizacionais e agentes estatais. O estudo caracteriza-se como bibliográfico, documental, descritivo-analítico e detalha dois estudos de caso que apresentam as características particulares de cada região de fronteira em relação à sua constituição geográfica, histórica, social, econômica e ambiental. Estes estudos assumem perspectivas de relevantes contribuições à pesquisa e pertinentes aos processos de desenvolvimento de territórios, com proposições para prospecção de novos estudos nesta direção.

**Palavras-chave:** Abordagem Territorial. Desenvolvimento Regional. Fronteira. Faixa de Fronteira.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESUMEN

El enfoque territorial se afirma en la categoría conceptual de territorio, perfilado como una construcción social, manifestándose en cada momento histórico con una determinada configuración espacial. Tal configuración se denomina patrimonio territorial, con sus seis diferentes dimensiones (productiva, natural, humana e intelectual, cultural, social e institucional), resultado de acumulaciones, heredadas de un pasado lejano o más reciente (DALLABRIDA *et al.*, 2021). En esa dirección, se están desarrollando estudios en el nivel stricto sensu (PPGDR/Unijuí/RS) a través del grupo de investigación “*Patrimonio territorial como referencia en el proceso de desarrollo de territorios o regiones: un estudio en tres regiones del Estado de RS*” (BÜTTENBENDER *et al.*, 2021), aprobado por PqG/FAPERGS 07/2021, teniendo como referencia el proceso de desarrollo de territorios, regiones, municipios. El objetivo de este artículo es referenciar y explicar estudios que se están desarrollando en una región fronteriza (Brasil-Argentina) que presentan similares características jesuitas/misioneras de asentamiento, buscando mapear las principales características asumidas en el proceso de conversación social que se da territorialmente, involucrando a los actores sociales, económico-empresariales, organizacionales y agentes estatales. El estudio se caracteriza por ser bibliográfico, documental, descriptivo-analítico y detalla dos estudios de caso que presentan las características particulares de cada región fronteriza en relación a su constitución geográfica, histórica, social, económica y ambiental. Estos estudios asumen perspectivas de aportes relevantes a la investigación y pertinentes a los procesos de desarrollo de los territorios, con propuestas para la prospección de nuevos estudios en esta dirección.

**Palabras clave:** Enfoque Territorial. Desarrollo Regional. Fronteriza. Franja Fronteriza.

## ABSTRACT

The territorial approach asserts itself in the conceptual category of territory, outlined as a social construction, manifesting itself in each historical moment with a certain spatial configuration. Such configuration is called territorial heritage, with its six different dimensions (productive, natural, human and intellectual, cultural, social and institutional), resulting from accumulations, inherited from a distant or more recent past (DALLABRIDA *et al.*, 2021). In this direction, studies are being developed at the stricto sensu level (PPGDR/Unijuí/RS) through the research group “*Territorial heritage as a reference in the process of developing territories or regions: a study in three regions of the State of RS*” (BÜTTENBENDER *et al.* 2021), approved by PqG/FAPERGS 07/2021, having as reference the process of development of territories, regions, municipalities. The objective of this article is to reference and explain studies that are being developed in a border region (Brazil-Argentina) that present similar Jesuit/missionary characteristics of settlement, seeking to map the main characteristics assumed in the process of social conversation that occurs territorially, involving social actors, economic-corporate, organizational and state agents. The study is characterized as bibliographic, documentary, descriptive-analytical and details two case studies that present the particular characteristics of each border region in relation to its geographical, historical, social, economic and environmental constitution. These studies assume perspectives of relevant contributions to research and pertinent to the processes of development of territories, with propositions for prospecting new studies in this direction.

**Keywords:** Territorial Approach. Local Development. Border. Border Strip.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo referenciar e explicitar estudos que estão sendo desenvolvidos em região de fronteira (Brasil-Argentina), que possuem características jesuíticas/missioneiras de povoamento similares, além de mapear as principais características assumidas no processo de conversação social que ocorre territorialmente, envolvendo atores sociais, econômico-corporativos, organizacionais e agentes estatais. Ambos estudos, em fase de elaboração de projeto *stricto sensu* (PPGDR/Unijuí/RS), fazem parte do grupo de pesquisa “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Estado do RS” (BÜTTENBENDER *et al.* 2021), aprovado pelo PqG/FAPERGS 07/2021.

Tais investigações caracterizam-se como bibliográfico, documental, descritivo-analítico e detalham dois estudos de caso situados em região de fronteira e que apresentam características similares e particulares. Um dos territórios a ser analisado é São Borja/RS que está localizado na Região Fronteira Oeste do RS, com forte ligação e identidade histórica missioneira e importante porto de conexão e integração com Argentina e Mercosul. Outro município a ser estudado é Santo Cristo localizado na Mesorregião do Noroeste do Estado RS, Microrregião de Santa Rosa/RS e que apresenta características missioneiras de povoamento, similares a muitos dos outros municípios da região de fronteira.

Este artigo, além da introdução, está estruturado em quatro seções: a primeira traz os pressupostos metodológicos para estudos sobre abordagem territorial assim como para estudos em territórios de região de fronteira; a segunda aborda a temática principal do artigo e os desafios de estudos em regiões/municípios; a terceira traz as principais denominações sobre fronteira e região de fronteira e apresenta os projeto de pesquisa que estão sendo desenvolvidos em territórios de região de fronteira Brasil-Argentina e a última seção está concentrada para as considerações e proposições futuras.

## METODOLOGIA

O planejamento territorial carece de metodologias que inovem, superando estudos setoriais e disciplinares, para metodologias de diagnóstico e prospecção permitindo análises integradas e multidisciplinares, sustentadas em novos pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos. No RS, em sua trajetória histórico-evolutiva recente, várias iniciativas de pesquisas, estudos teórico-práticos, e de pesquisa-ação, foram desenvolvidas. Estes visam oferecer elementos metodológicos para o diagnóstico social, econômico, ambiental e institucional nas regiões e do estado como um todo. Porém, referenciado em abordagens disciplinares, positivistas e propositivas. Não têm alcançado a fundamentação, amplitude, multidimensionalidade e interdisciplinaridade requeridas na abordagem territorial atual. Da mesma forma, denotam uma limitada abordagem sistêmica, paradoxal e da complexidade, requeridas nos novos estudos sobre a abordagem territorial do desenvolvimento (BÜTTENBENDER, *et al.* 2021).

Duas publicações oferecem uma abordagem territorial sobre pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos convergentes com a abordagem territorial (DALLABRIDA; BUTTENBENDER; ROTTA, 2021; DALLABRIDA *et al.* 2021), na qual é indicada a estruturação de uma matriz metodológica multidimensional, a qual possa servir de referência na elaboração de diagnósticos em recortes territoriais. Esta matriz se propõe a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



facilitar a prospecção de alternativas de desenvolvimento integradas dimensionalmente, assumindo uma perspectiva multidisciplinar de observação e análise, a ser consolidada em pesquisas de campo, para sua validação e posterior divulgação, possibilitando seu uso em outros recortes territoriais.

Considerando que o grupo de pesquisadores<sup>1</sup> já está articulando investigações para validar um instrumental metodológico mais adequado à perspectiva territorial de análise, ambos os estudos que aqui se apresentam e serão pesquisados pretendem seguir caminho metodológico similar ao grupo.

Assim sendo, o presente estudo caracteriza-se por ser de caráter descritivo, pois pretende-se descrever os fenômenos presentes, as situações atuais e os eventos (GRESSLER, 2010), além de analisar uma comunidade específica temos um estudo de caso que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade, em seu contexto de vida real, tendo por base a solicitação de dados e informações a um grupo de pessoas de uma determinada área, relacionado ao problema estudado para, após a análise, obter conclusões correspondentes aos dados coletados (YIN, 2001). Traz consigo também uma investigação sobre a questão social, com foco central na própria sociedade, como ela se organiza de uma forma própria em determinado espaço e a partir destas determinações constrói seu futuro, numa dialética do que está dado e o que será fruto do seu protagonismo (MINAYO, 2013).

## **ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO E O DESAFIO DE ESTUDOS EM REGIÕES/MUNICÍPIOS**

Compreender o desenvolvimento que por vezes é percebido como um termo polêmico, polissêmico (CEPÊDA, 2012), leva em consideração análises qualitativas e quantitativas em uma correlação entre o que é percebido, necessário para o crescimento de uma determinada região e/ou lugar e o que é necessário para o bem-estar da população que nela vive. Sob esta abordagem polissêmica, o desenvolvimento necessita ser compreendido a partir de uma interação entre os sujeitos que estão envolvidos em um determinado espaço geográfico e/ou territorial que necessitam do progresso como fator de crescimento e tão logo evolução. Desta forma, a concepção sobre desenvolvimento vem como a ampliação das capacidades humanas de uma população, de um país ou região nas suas múltiplas dimensões, isto é, a ampliação da longevidade das pessoas, de seus níveis de instrução, dignidade de vida e de participação comunitária (SEN, 200).

Em meados da década dos anos 90, a questão do desenvolvimento passou a ser discutida através do “local”, ou seja, o desenvolvimento local pressupõe a reciprocidade, a cooperação e a solidariedade em benefício do bem-estar socioeconômico, político, cultural e ambiental de um determinado local. Assim, regiões movidas pelo sentimento e ações de cooperação local, estruturadas pelo fio condutor social, cultural, ambiental, territorial, político, científico e tecnológico, em grau de autonomia relativo, potencializam as vocações de cada localidade a partir dos eventos de desenvolvimento, frutos das alianças locais (TENÓRIO, 2017).

Nesta direção, temos os estudos do teórico francês Bernard Pecqueur, que traz a concepção de território: de um lado o território “dado”, sem valor acrescentado, ou mesmo com fatores de constrangimento e de limitações e, de outro lado, o território construído, produto de um processo de melhoria, fruto do jogo dos atores. O desafio das estratégias de desenvolvimento

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



dos territórios é essencialmente identificar e valorizar o potencial de um território. Trata-se de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização e arranjos dos atores, frequentemente em torno de um problema inédito. O autor sublinha que as formas de desenvolvimento territorial são diversas e específicas às situações, mas que exigem uma ação pública adequada e que não pode ser objeto de um decreto mas sim uma construção de atores, mesmo se políticas públicas adequadas podem estimular e mobilizar estes atores, portanto envolve uma construção dos atores, que só pode ser concebida como uma dinâmica e, inserida no tempo (PECQUEUR, 2015).

A opção pela categoria patrimônio territorial, segue contribuições teóricas da Geografia, em especial, de autores da Escola Territorialista Italiana Alberto Magnaghi. Assim, o patrimônio territorial é constituído de um sistema vivente de alta complexidade e como tal, deve ser tratado enquanto recurso por produzir riqueza, que em síntese, aparece em três posicionamentos: 1) dissipação /destruição – liberação do vínculo territorial produzido pela urbanização; 2) conservação do território para gerações futuras; 3) valorização da identidade do lugar e criação adicional de recursos, que significa produzir novos atos territorializantes que aumentam o valor do patrimônio territorial. Para o autor, recursos territoriais são interpretados e alocados como fontes primárias de qualidade específica, local da produção durável de riqueza (BUTTENBENDER *et al*, 2022).

Nos estudos brasileiros sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, temos o pesquisador Dallabrida (2020), que é integrante de uma rede com mais de trinta pesquisadores do Brasil, Portugal, Espanha e Colômbia, oriundos de dezoito universidades, sob a definição de o patrimônio territorial concebido como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, resultante de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural na relação com o entorno ambiental. Inclui tanto os elementos herdados do passado longínquo quanto os que se sobrepõem ao território constantemente. Para o pesquisador, é necessário revisar o Patrimônio Territorial, resultado das interações entre seus seis componentes: produtivo, natural, humano e intelectual, cultural, social, institucional (DALLABRIDA, 2020, 2016).

Este grupo de pesquisadores, em meados de 2021, articularam-se na execução de uma investigação que tem como objetivo propor e validar um instrumental metodológico mais adequado à perspectiva territorial de análise, com o fim de contribuir na elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. Trata-se do projeto de pesquisa a nível nacional “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões*” (DALLABRIDA, 2021). Para além disto, em iniciativa local de outro pesquisador da rede foi elaborado um projeto a nível estadual (RS) “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Estado do RS*” (BÜTTENBENDER, *et al*, 2021), FAPERGS/RS, aprovado pelo PqG/FAPERGS 07/2021.

Apesar de sua importância, o tema do patrimônio territorial (PaT) ainda é pouco estudado no Brasil e na América Latina, revisar as principais abordagens sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, com o propósito de publicizar aos pesquisadores e estudantes de Pós-Graduação, em especial do Brasil e América Latina, os diferentes enfoques teóricos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



sobre o tema. O patrimônio territorial é o resultado das interações entre seus seis componentes (DALLABRIDA, 2020, 2016): (i) patrimônio produtivo – recursos financeiros, terras, maquinaria, equipamentos e infraestruturas; (ii) patrimônio natural – as paisagens naturais (que passaram ou não por processos de antropização), solos, minerais, fauna e flora; (iii) patrimônio humano e intelectual – o saber-fazer, a formação acadêmica e profissional, o conhecimento e a criatividade; (iv) patrimônio cultural – valores e códigos de conduta, bens culturais e cultura empresarial; (v) patrimônio social – valores compartilhados socialmente, formas de associativismo e redes sociais estabelecidas localmente; e (vi) patrimônio institucional – institucionalidades públicas e privadas, de caráter social, cultural, político ou corporativo.

Nesta abordagem diversos estudos têm explorado o tema e são referenciados (CARGNIN, 2014; ALLEBRANDT, BÜTTENBENDER E SIEDENBERG, 2010; BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011; BANDEIRA, 2000; BIRKNER, 2008; VEIGA, 2006; ALLEBRANDT, 2010; FELIPPE, SILVEIRA E ALLEBRANDT, 2015; FREITAS, DEPONTI E SILVEIRA, 2020). Somam-se a estas e outras contribuições, também os planos estratégicos de desenvolvimento das regiões do Estado RS; Fronteira Noroeste (2017), Fronteira Oeste (2010) e Litoral Norte (2016).

Projetos de pesquisa foram executados recentemente, gerando aportes importantes, que reconhecem e indicam a importância da continuidade e aprofundamento da pesquisa, enfatizando o patrimônio e a identidade territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões. Destacam-se os seguintes projetos de pesquisa:

1. Planejamento e Desenvolvimento Regional no RS: uma análise da experiência recente dos Coredes-RS com apoio do Edital CNPq 18/2012, executado entre 2013 e 2014.
2. Estratégias de planejamento e gestão regional RS: O papel do Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento, apoiado pelo Edital 16/2012/FAPERGS/FDRH. Estes, executados em rede por pesquisadores vinculados aos programas PPGDR/UNISC, PROPUR/UFRGS e o PPGDR/UNIJUÍ, e possibilitaram uma análise e avaliação profunda dos planos estratégicos de desenvolvimento, elaborados pelos Coredes em 2009 e 2010 (FELIPPI; SILVEIRA; ALLEBRANDT, 2015).
3. Projeto de Pesquisa em Rede, apoiado pelo Edital Pró-Integração/Capes 55/2013, desenvolveu estudos sobre experiências de controle social do desenvolvimento regional (TENÓRIO, 2012; CANÇADO, 2013a; 2013b).
4. Projeto de Pesquisa em Rede, que versa sobre o desenvolvimento regional no RS, enfatizando a gestão e o controle social nos territórios, com a aproximação do construto de gestão social para o controle social das políticas públicas e do desenvolvimento regional, apoiado pela FAPERGS, através do Edital 05/2019/PQG, destacando vários resultados já produzidos (FREITAS, DEPONTI, SILVEIRA, 2020; SILVEIRA, DEPONTI, FELIPPI, 2020; SILVEIRA, DEPONTI, 2020; ROTTA, SMOLSKI, 2020; ALLEBRANDT, *et al*, 2020; RAMBO, VIANNA, 2020).
5. Outros estudos da UNIPAMPA, vem aportando reflexões sobre o planejamento, governança e identidades territoriais das regiões históricas e fronteiriças das Missões Jesuítico-Guaranis.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A partir destas linhas de investigação Pinto vem, desde 2006, trabalhando com metodologias e literaturas espanholas e francesas que possibilitam novos olhares sobre os espaços sociais, principalmente no que toca entre às relações entre Patrimônio Cultural, identidades sociais e território (PINTO, NOGUEIRA, COLVERO, 2020; GOMES, 2018; PINTO, *et al.*, 2015). Nesta linha destaca-se a experiência formativa e aplicabilidade de novas metodologias de análise no campo do Patrimônio territorial, a partir de modelos de análises das Paisagens Culturais. Tais metodologias foram aplicadas a partir do Projeto Levantamento de Elementos Turísticos-patrimoniais da Região das Missões Jesuítico-Guaranis (IPHAN, IAPH, URI; 2016). Neste conjunto de pesquisas e ações técnicas no campo da Governança de integração fronteiriça entre Argentina e Brasil, a partir de Comitês Técnicos, Diplomacias com os governos centrais, redes Universitárias e ensino de Pós-Graduação. Ações estas que estão vinculadas ao Grupo de Pesquisa Labpoliter (Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços) abrangendo Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai (UNIPAMPA/CNPQ) e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA).

## O PROJETO GAÚCHO DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL (ProPaT) E AS PESQUISAS *STRICTO SENSU*

Aludir à abordagem territorial é conceber o território como referência fundamental, reconhecendo que, nas últimas décadas, tem sido recorrente, muitas vezes com compreensões diferenciadas. Autores têm se ocupado em produzir reflexões que contribuam para avançar nas abordagens sobre patrimônio territorial (RAFFESTIN, 1993; SCHNEIDER E TARTARUGA, 2004; FAVARETO, 2020; BERDEGUÉ E FAVARETO, 2020; DALLABRIDA, 2020).

O projeto de pesquisa: “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Estado do RS*” (BÜTTENBENDER *et al.* 2021), aprovado pelo PqG/FAPERGS 07/2021, busca impulsionar o desenvolvimento de territórios, tendo como referência seu patrimônio territorial, implica em reconhecê-los como recortes espaciais singulares únicos, a partir de suas especificidades e com base em seu patrimônio territorial.

Entende-se o patrimônio territorial como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, genéricos e específicos, públicos e privados, de um determinado território, considerando seis dimensões: (i) produtiva; (ii) natural; (iii) humano e intelectual; (iv) cultural; (v) social e (vi) institucional (DALLABRIDA *et al.* 2021). No Grupo de Pesquisadores do Patrimônio Territorial (PaT) e as seis Dimensões tem-se a seguinte subdivisão: i) Dimensão produtiva, pesquisador Dr. Pedro Luís Büttенbender; ii) Dimensão natural, pesquisador Dr. Valdir Frigo Denardin; iii) Dimensão Humana e Intelectual, pesquisador Dr. Airton Adelar Mueller; iv) Dimensão Cultural, pesquisadora Dra. Monica Franchi Carniello; v) Dimensão Social, pesquisadora Dra. Áurea Andrade Viana de Andrade; vi) Dimensão Institucional, pesquisador Dr. Rafael Gonçalves Gumiero .

Avanços nas pesquisas deste grupo estão na estruturação de uma matriz metodológica multidimensional, a qual possa servir de referência na elaboração de diagnósticos em recortes territoriais. Esta matriz para facilitar a prospecção de alternativas de desenvolvimento integradas dimensionalmente as seis dimensões (social, econômica, cultural, ambiental,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



institucional, humana e intelectual), assumindo uma perspectiva multidisciplinar de observação e análise, a ser consolidada em pesquisas de campo, para sua validação e posterior divulgação, possibilitando seu uso em outros recortes territoriais (DALLABRIDA; BUTTENBENDER; ROTTA, 2021; DALLABRIDA *et al.* 2021).

Neste sentido vale destacar que para suscitar possibilidades à qualificação de processos localizados de desenvolvimento importa a valorização das potencialidades socioeconômicas, culturais e ambientais dos territórios e, pesquisas nesta direção poderão considerar interfaces entre regiões, incorporando novas e avançando para as regiões funcionais de planejamento. Desta forma, cada um dos territórios a serem pesquisados apresentam características similares quanto ao seu povoamento e particulares em relação à sua constituição geográfica, histórica, social, econômica e ambiental. Brevemente trazemos algumas definições conceituais de região de fronteira para então apresentarmos os *locus* de pesquisa.

## 1. Fronteira e seus conceitos:

Pensar a fronteira como uma região que possui semelhanças e diferenças socioculturais, seu fluxo de informações é seletivo e poroso, o que permite refletir sobre uma justaposição socioterritorial fronteiriça. Segundo Pinto e Colvero (2015), a história e as transformações espaciais contemporâneas devem ser refletidas através da base territorial, que é o lugar. Essa discussão requer uma análise mais criteriosa sobre as ações abstratas do território, que dão origem aos espaços sociais e as territorialidades, que trazem para a discussão as ações e objetivos de autonomia espacial.

Dessa forma, a discussão está em realizar uma análise, sob ponto de vista de uma abordagem territorial com uma relação sociedade-cultura-território além de conjunturas econômicas, as experiências na região de Fronteira, sua formação histórica até construir essa identidade fronteiriça atual. Compreender a realidade regional através da articulação entre conhecimentos e reflexões sobre a formação histórica e a construção de identidades socioculturais fronteiriça, buscando compreender como essas podem contribuir, não somente para descrever o território, mas também para projetar um modelo de desenvolvimento contemplativo e integrado a temática.

Importante destacar que a complexidade de análise das duas localidades que, mesmo tendo uma origem Missioneira e Fronteiriça e que, ao longo do tempo trilham caminhos diferentes de dimensões sociais, culturais, econômicas e matriz produtiva, cabe bem ressaltar que apresentam pontos que são elementos de conexão. Isso leva a compreender como as Políticas Públicas são contemplativas para esses territórios. As políticas para Regiões de Fronteiras se constroem sem uma devida observação das diferentes realidades contempladas no espaço territorial, sem a devida análise comparativa dos preceitos sociais e culturais, sem falar nas diversidades econômicas e produtivas que tais territórios apresentam. Por isso, preservar esse legado Missioneiro Fronteiriço é fundamental para que possamos conectar o Território a um projeto de Desenvolvimento mais amplo.

A fronteira constitui um recorte analítico e espacial de diversas realidades sociais, políticas, econômicas e culturais. Ela representa uma atuação social e econômica de sociedades atuando de forma conjunta e integrada. Além disso, a fronteira é um espaço de conflitos transculturais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



e identitários. De acordo com Gonçalves (2004), a fronteira deriva do *front*, expressão militar que designa aquele espaço onde a guerra está sendo travada exatamente pelo controle do espaço. Definida a vitória pelo controle do espaço, o *front* transforma-se em fronteira e o espaço, em território. A fronteira substantiva tende a esconder o *front* que a fez.

A palavra fronteira originou-se do termo latim “fronteiri” ou “frontaria”, significando que as terras que estavam às margens, isto é, “na frente” ou “*in fronte*”. O Brasil possui uma vasta faixa de fronteira, sua extensão total é de 23.086 km, sendo que estes se dividem em: 15.719 km de fronteira terrestre e 7.367 km de fronteiras marítimas. É considerado o quinto maior país do mundo em área descontínua que equivale a 8.514.876,599 m<sup>2</sup>. O país faz fronteira com 9 países sul-americanos e com a Guiana Francesa. Somente dois países sul-americanos não fazem fronteira com o Brasil: Equador e Chile. Compreende-se como região de faixa de fronteira o total de 150 km de largura ao longo da nossa fronteira terrestre, percorrendo 11 estados e 588 cidades contando com uma população aproximada de 10 milhões de habitantes (SHERMA, 2015).

A região de fronteira brasileira foi estabelecida com o nome de Faixa de Fronteira em 1974, delimitada a 150 km a partir do limite internacional, respeitando o recorte municipal. A criação desse território foi feita sob a óptica da segurança nacional, sendo até hoje um espaço carente de políticas públicas consistentes que promovam o desenvolvimento econômico (MACHADO, 2005).

A noção de Zona de Fronteira é um desenho metodológico para tratar os fluxos de bens, capitais e pessoas que caracterizam esses espaços, juntando as faixas de fronteira de cada lado do limite internacional. Portanto, as interações e fluxos determinam um meio geográfico próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional (MACHADO, 2005).

O processo de construção das fronteiras políticas e das ações de integração transfronteiriça envolve diversos atores. Tais agentes podem estar articulados por diversos níveis sociopolíticos, desde atores federais, estaduais, municipais e representantes da população civil (GRIMSON, 2005). Não obstante a etimologia da palavra fronteira, não há território sem sujeitos, portanto, todo o território se faz por meio dos sujeitos sociais. É preciso identificar as territorialidades que subjazem aos territórios.

Segundo Grimson (2005), esses atores estão constantemente inseridos em lógicas locais de disputas e articulações, onde os agentes fronteiriços possuem interesses, práticas e discursos contrastantes e não homogêneos aos Estados, o que expõe disputas por características e sentidos da fronteira. Para Grimson (2005), as fronteiras políticas constituem um terreno produtivo para pensar as relações de poder no plano sociocultural, visto que os interesses e identificações dos atores locais encontram diversas articulações e conflitos com os planos e a penetração do Estado nacional.

As fronteiras são, nesse sentido, lugares de práticas, trocas e conflitos vitais para o social, o conhecimento do outro, o reforço da identidade e um espaço propício para a difusão cultural com um forte valor simbólico (VELASCO-GRACIET, 2008). Para Grimson (2005), as zonas fronteiriças constituem espaços onde se produzem identidades transnacionais, assim como

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



conflitos entre grupos nacionais. Nesse sentido, as manifestações culturais e identidades regionais servem como artifícios para entender a cultura política da fronteira.

As fronteiras, mais precisamente entendidas como zonas de contato entre dois domínios territoriais distintos, apresentam um sentido ambíguo, no qual podem considerar-se essas zonas ou regiões, potencialmente, de conflitos; e ao mesmo tempo, lugar de troca entre culturas diferentes (LEMOS; RÜCKERT, 2011).

A faixa de fronteira (FF) é uma área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país. Segundo Furtado (2013), é um lugar de atuação institucional. Segundo Furtado (2013, p. 39), a faixa de fronteira é uma área demarcada pelo Estado para “direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país”. Sendo assim, consta na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira o seguinte:

[...] a Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da Faixa foi sendo modificada desde o Segundo Império (60 km) por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km (BRASIL, 2005, p. 9).

Furtado (2013, p. 43) explica que as faixas de fronteira são abstratas e não pertinentes, em virtude da sua delimitação ter se dado através de um “agente estranho em meio ao local”, sendo este o Estado. A autora faz uma distinção entre faixas de fronteira e zonas de fronteira, onde a primeira traz consigo um tratamento diferenciado naquela região perante as demais existentes no país, servindo para ação de organismos governamentais, e a segunda seria um espaço constituído por redes de interação e fluxos transfronteiriços, que varia a partir do contato entre os países envolvidos. Sant’Anna (2013, p. 1216) conceitua zona de fronteira como sendo “uma faixa territorial ao lado do limite que divide os Estados limítrofes e que esses podem ou não apresentar interações transfronteiriças”.

A partir disso, concluímos que “a zona de fronteira é o espaço geopolítico construído pelas interações locais e regionais [...] e a faixa de fronteira tem seu sentido a partir das interações nacionais” (FURTADO, 2013, p. 45). Por fim, a fronteira transcende os seus limites, se expande e adquire novo formato; e é nessa instância que a integração e o desenvolvimento surgem como motivação para a união e cooperação entre os entes subnacionais dos espaços fronteiriços. Outro conceito muito utilizado no estudo sobre as regiões fronteiriças é o de cidades-gêmeas, que são “adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, mas que conformam um aglomerado urbano. Em geral, nas cidades-gêmeas há grande interação transfronteiriça” (SANT’ANNA, 2013, p. 1216). Assim, são localidades que pertencem a uma rede regional, nacional e transnacional.

Zona de Fronteira é espaço de interações onde se expressa a territorialidade dos grupos humanos numa situação particular; é lugar de comunicação, de encontro, de conflito, por se tratar de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas. É uma região geográfica que envolve os dois lados da fronteira linear e estes se opõem aos poderes centrais na medida em que forem estabelecendo redes de ligações sociais, econômicas, culturais e outras, de ambos os lados do limite (FERRARI, 2011).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 2. O município de São Borja/RS:

Cabe destacar que São Borja, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a cidade possui 62.897 habitantes, sendo que 55.138 residentes em áreas urbanas. A base da economia é a produção agrícola de cereais (arroz, milho, soja, trigo), leguminosas e oleaginosas. O município de São Borja -RS está localizado oficialmente conforme o IBGE na Mesorregião da Campanha Sudoeste Riograndense. Sua localização geográfica é estratégica nas margens do Rio Uruguai, juntamente com a cidade Gêmea Argentina de Santo Tomé. Após período de incremento populacional, hoje apresenta uma relativa estabilidade de sua população, com tendência ao decréscimo. Característica apresentada de forma constante em toda região.

Dados importantes que o DATASUS nos mostram que dos anos 1990 para 2010 teve uma redução significativa de nascimento por ocorrência no município de São Borja e mesmo com uma redução das taxas de mortalidade infantil, da mesma base de dados, percebe-se essa estabilidade populacional.

O índice de GINI é um instrumento utilizado na avaliação do grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando entre os rendimentos dos mais pobres e mais ricos, seu índice varia de 1 a zero, quanto mais próximo do zero maior a igualdade (WOLFFENBUTTEL, 2004). No município de São Borja no ano de 1991 esse indicador era 0,64, representando elevada desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres. Os dados dos anos 2000 e 2010 apresentam sucessivas quedas no índice, mesmo sutis, podem ser consideradas positivas, dadas a busca pela redução das desigualdades no município, porém ainda elevadas.

Quanto à educação, são 55 estabelecimentos de ensino, entre privados e públicos municipais, estaduais e federais. Dentre estes os que se destacam são o Instituto Federal Farroupilha, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal do Pampa, fazendo com que São Borja, nos últimos anos, venha a construir caminhos para tornar-se um importante polo educacional regional no ensino, na pesquisa e na extensão. Os níveis de escolaridade compreendem 19,72% com ensino médio incompleto, 21,62% com ensino médio completo, 7,12% com ensino superior completo e 3,55% em graduação tanto pública quanto particular, conforme Censo de 2010 do IBGE. Porém São Borja, em se tratando de IDEB, apresenta uma posição bem desfavorável, ficando em 374 para anos iniciais e 341 para anos finais entre 497 municípios do RS (Portal ODS, 2019). A relação construída nas IES das cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé reforça a importância de um processo de integração nas Fronteiras.

No aspecto cultural, tem papel de destaque na história política, por ser cidade natal de dois ex-presidentes do país, Getúlio Vargas e João Goulart. Oficialmente foi declarada, pela Lei Estadual 13.041/2008 como "*Terra dos Presidentes*". Também é considerada região das Missões, momento histórico em que houve a instalação dos religiosos da ordem jesuíta para formar uma redução, sendo um dos Sete Povos. Além disso, foi território de batalhas da Guerra do Paraguai, nos séculos XVII e XVIII.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A fronteira em estudo - as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina - está regionalizada num espaço geográfico que foi estratégico para diversas trajetórias históricas do continente americano. Entre esses momentos históricos, destaca-se a fundação das reduções Jesuítico-Guaranis de Santo Tomé (1632) e de São Francisco de Borja (1682), participação na Guerra do Paraguai e foram territórios de nascimentos de importantes líderes políticos e militares, como os ex-presidentes, também Andresito Guacurari. Desde a entrada dos portugueses na região (século XVII), houve uma maior identificação com a lida campeira, pois foi a partir deste período que se iniciaram as áreas de grandes propriedades rurais nas missões. Essa prática da lida campeira contribuiu para a construção de costumes, símbolos e discursos que exaltam o contexto sociocultural do pampa. Nas últimas décadas, a fronteira São Borja-Santo Tomé tornou-se uma área estratégica para o comércio exterior do Mercosul, em virtude da construção da ponte da Integração em 1997. A execução dessa obra física trouxe mudanças econômicas, sociais e culturais às comunidades ribeirinhas, uma vez que o traçado da ponte foi construído em local mais afastado do cais do porto de São Borja e do porto do formigueiro em Santo Tomé. No entanto, a ponte também possibilitou um maior fluxo de veículos locais para o lado argentino, o que propiciou um maior contato e conhecimento das manifestações culturais vizinhas.

O referido projeto de pesquisa *stricto sensu*, aqui abordado, busca definir e estudar as relações que acontecem em cidades de fronteira. Para essa proposta foi trazido recorte espacial de São Borja – Santo Tomé, porém na proposta mais ampla será estudada outras cidades-gêmeas fronteira com Argentina - Uruguiana - Paso de Los Libres e com Uruguai Santana do Livramento - Rivera. Analisar as experiências de Fronteiras – Arco Sul, no âmbito do Mercosul, como se dá a construção de Políticas, sua implantação, e sua relação com a realidade local, bem como a qualidade das políticas públicas direcionadas para este espaço territorial e seus contextos socioeconômico, legal e de segurança identificando as convergências e as divergências apresentadas.

### 3. O município de Santo Cristo/RS:

O município de Santo Cristo (RS) localiza-se na Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense, Microrregião de Santa Rosa do Estado RS, com aproximadamente 367,202 Km<sup>2</sup> de área territorial e população estimada em 14.177 pessoas (IBGE, 2021). 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.

Segundo resgate histórico de Griebeler *et al.* (2022) o município, antes da povoação pela imigração alemã, constituía espaço vital para os povos nativos, especialmente os Guarani e os Kaingang, habitantes das missões jesuíticas dos anos 1600. Com a destruição dessa experiência missionária e do modelo social vigente nas reduções jesuíticas, os europeus que ali chegaram encontraram um povo com características religiosas enraizadas pela cultura missionária. Assim sendo, a ocupação mais definitiva na região ocorreu com a migração de grupos de colonos, principalmente alemães, vindos das “colônias velhas” no início do séc. XX, vindos de municípios como: Montenegro, Santa Cruz do Sul, Estrela e de outros próximos. A ocupação desse espaço geográfico fazia parte do projeto do governo do Estado do RS, que previa a ocupação da chamada zona da mata, área situada a noroeste e norte do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Estado, coberta de densas florestas, na bacia do rio Uruguai. Tal projeto propunha a criação de colônias e a divisão das terras em lotes de 25 hectares a serem vendidos para os futuros ocupantes, sendo as primeiras criadas no início do séc. XX: Colônia Guarani; Colônia Boa Vista; Colônia 14 de julho e outras.

Desta forma, o município foi inicialmente denominado Colônia Boa Vista, com assentamento de famílias católicas, de origem alemã e que davam importância significativa à escola. As raízes histórico/culturais presentes desde o seu início com a aquisição da terra; abertura de mato para lavouras; construção de abrigos, casas, galpões, igrejas, escolas, comunidades; dependia única e exclusivamente do esforço, trabalho e união da cooperação e do trabalho coletivo, num movimento “comunitário” das pessoas em seus diferentes agrupamentos, ressaltando a importância do enraizamento em valores do passado (GRIEBELER *et al.*, 2022).

Seguindo esta premissa, os autores destacam duas fontes ancestrais fundamentais para as populações de Santo Cristo e também da região: as reduções jesuíticas e os espaços originários europeus. Ambas apresentam características e valores básicos de um determinado modelo social voltado ao coletivo, ao cooperativo, ao solidário, ao comunitário e à valorização do ser humano como um ser social, com valorização religiosa e cultural. A população com base nestes valores, crescia e se organizava de forma autônoma, independente. Desta forma, as comunidades se constituíram especialmente em torno de Igreja, pela religiosidade e fé; Escola, pela cultura e conhecimento; Clube, pelo lazer e confraternização; Cooperativa, pela economia e geração de renda.

Segundo fontes do IBGE (2017), a mais provável origem do nome do município Santo Cristo, vem da religiosidade de seu povo e estaria relacionada a uma erva medicinal, que cresceu ao longo do Rio Santo Cristo cujo nome era “Erva-de-Cristo”. Devido a esses fatores, denominou-se então o lugar, próximo da região onde a erva existia, de Santo Cristo. Outra versão para o nome seria que em meados de 1800 o governo mandou imprimir em Berna, na Suíça, um mapa do Rio Grande do Sul, onde a região do atual Grande Santa Rosa era designada de Campos de Santo Cristo, incluindo a denominação do rio que a atravessava, Rio Santo Cristo. Assim a direção da Companhia Colonizadora Rio Grandense e os Padres Theodor Amstad e Max Von Lassberg, que eram os dirigentes espirituais da nova colonização honraram o nome de Santo Cristo, em memória da redução jesuítica, outrora existente no norte do Rio Grande do Sul e que foi destruída pelo Bandeirantes.

Sob a ótica administrativa, a história de Santo Cristo teve o seu início por volta de 1910 quando o Dr. Hofmann adquiriu do Governo do Estado a gleba rural que compreendia o território de Santo Cristo. Esta gleba rural denominava-se colônia Boa Vista, tinha Santo Cristo como sede que pertencia ao Município de Santo Ângelo e compunha-se de 1222 lotes rurais que pertenciam à Companhia Colonizadora Riograndense localizada em Porto Alegre (capital do RS). O primeiro chefe de colonização foi o engenheiro Carlos Kulmey, que procedeu pessoalmente a medição das terras, iniciando pelas bandas de Cerro Azul (hoje município de Cerro Largo) de onde provinham gêneros de primeira necessidade para os agricultores que radicaram na nova colônia. Inicialmente, a comunidade de Santo Cristo pertencia ao Município de Santo Ângelo e com a emancipação de Santa Rosa, em 10 de agosto de 1931, Santo Cristo passou a constituir o 4º distrito deste município. Em 31 de março de 1938, o povoado foi elevado à categoria de Vila e com o seu desenvolvimento foi

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



realizada uma consulta plebiscitária para sua emancipação e assim Santo Cristo passou a ser município pela Lei nº 2.602 de 28 de janeiro de 1955 (IBGE, 2017).

Conforme relatos de Griebeler *et al.* (2022), o município seguiu se organizando em comunidade principalmente em torno das escolas chamadas de “Escolas Paroquiais”. As famílias se reuniam em prol da construção destes espaços que também eram local de reunião das pessoas para seus cultos religiosos. Outro destaque foi a aquisição de terras por parte dos agricultores que vinham se estabelecer no município e região, numa organização coletiva comunitária via cooperativa de crédito. Desta forma, a população do município se organizava em torno da produção voltada à subsistência em pequenas propriedades familiares.

Atualmente Santo Cristo (RS), “*Terra do Homem da Terra*”, vem se destacando significativamente na produção agrícola e agropecuária, mais recentemente comprovado por Lei Estadual nº 15.659/2021/RS, reconhecendo como município campeão estadual de produção de leite e suínos. Os dados apurados e divulgados pelo IBGE referente à produção agrícola dos 497 municípios gaúchos da produção de 2019. Tal resultado demonstra como o setor impacta positivamente na economia, assegurando o sustento das famílias dos agricultores e a sua permanência no interior. De acordo com dados municipais de 2019, a atividade leiteira é realizada por cerca de 400 famílias, o que reflete a história de Santo Cristo (RS) com duas atividades que tomam frente da economia local.

A atividade da suinocultura, presente em praticamente todo o Estado, integrado às indústrias de beneficiamento presentes nas regiões, destaca-se o município de Santo Cristo com rebanho médio acima de 80 mil cabeças no período 2016-2018. Da mesma forma, a produção leiteira no Estado é bem distribuída pelo território, sendo que as regiões da Fronteira Noroeste, Vale do Taquari, Serra, Produção, Celeiro, Norte e Rio da Várzea são responsáveis pela metade da produção gaúcha, somando 2,3 bilhões de litros em média no período considerado, Santo Cristo entre os municípios de destaque com produção superior a 50 bilhões de litros em média no triênio considerado (ATLAS, 2021).

Sob a presença significativa do associativismo e cooperativismo a população se organiza em torno das Cooperativas de Crédito Rural, de Agricultores; Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agronegócio; Movimento de Mulheres Rurais que incentivou a permanência das mulheres na atividade rural principalmente para a produção leiteira e mais recentemente através do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e da EMATER, produtores do município reuniram-se e formaram a Associação dos Produtores de Leite de Santo Cristo (SC Leite) e Associação de Criadores de Suínos de Santo Cristo (Acssc).

Pesquisas que qualifiquem processos de desenvolvimento com valorização das potencialidades socioeconômicas, culturais e ambientais dos territórios, assumem relevância significativa uma vez que trazem consigo as interfaces entre regiões, incorporando novas e avançando para as regiões funcionais de planejamento. Sob esta premissa importa considerar que para avançar em estudos territoriais é necessário a compreensão em torno da interpretação das características de constituição geográfica, histórica, social, econômica e ambiental geográfica do processo de desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2020).

Para Saquet (2015) o território é a arena do jogo de diferentes interesses sociais, políticos e geográficos, resultando nos processos de ocupação, formação e reprodução do espaço que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



viabilizam. Já Santos (1999) menciona que o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si e este território usado é o chão mais a identidade que é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence; o território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Sob este olhar o projeto de pesquisa *stricto sensu* que está em fase de elaboração vai na direção da dimensão produtiva do patrimônio territorial e busca diagnosticar no município de Santo Cristo (RS) as características dos atores e agentes envolvidos nos movimentos produtivos deste território. Também verificar-se-á através de documentos e registros históricos a constituição social do território, as características geográfica, econômica e ambiental assim como, apresentar um cenário de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento em território que também faz parte da região de fronteira.

## CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÕES FUTURAS

Estudos e pesquisas que qualifiquem processos de desenvolvimento com valorização das potencialidades socioeconômicas, culturais e ambientais dos territórios ainda são poucos frente à relevância significativa que trazem consigo nas interfaces entre regiões. Assim, o artigo buscou apresentar estudos que estão sendo desenvolvidos em territórios de região de fronteira tendo por referência o grupo de pesquisa “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Estado do RS*” (BÜTTENBENDER *et al.* 2021), aprovado pelo PqG/FAPERGS 07/2021.

Tais investigações buscam resgatar as características similares e particulares em cada região de fronteira e que são assumidas no processo de conversação social que ocorre territorialmente, envolvendo atores sociais, econômico-corporativos, organizacionais e agentes estatais. Estas características tanto de povoamento quanto aquelas de constituição geográfica, histórica, social, econômica e ambiental fazem parte do conjunto de elementos que contemplam o patrimônio territorial e suas seis dimensões.

Importante mencionar que estudos sobre o território fronteiriço e suas conjecturas proporcionam amplo campo de investigação, sendo também objeto de novas produções. Para uma melhor compreensão desse espaço fronteiriço, é necessário que a análise seja integrada entre os contextos sócio-econômicos e as dinâmicas de atuação dessas sociedades. Assim, a interpretação dessa região de fronteira perpassa pela análise integrada de questões referentes ao território, à região e à fronteira, na medida em que esses fatores fazem parte do cotidiano desse lugar, e acima de tudo como se dão as relações e como se dá a construção e implementação de Políticas Públicas destinadas a essas áreas. A localização dos municípios dessa região pressupõe uma lógica de relações econômicas, políticas, sociais e culturais, articulando-os através de um sistema de objetos e de ações. O estudo desse território revela alguns eixos transversais representados pela viabilidade de algumas reflexões que constituem a região de fronteira, bem como a forma como isso se dá.

Nesta direção entende-se que essa identidade fronteiriça precisa ser melhor compreendida no meio acadêmico e conjuntamente com uma compreensão mais aprofundada do território corroborar, através do conhecimento, com políticas específicas para essa região fundamental do Mercosul e possibilitar a elaboração de políticas de integração entre regiões. Tais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



proposições, em meio às diferenças, mesmo com diferentes características, porém com a mesma raiz, é um desafio para esse grupo de pesquisadores e para o PPGDR/UNIJUI.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLEBRANDT, S. L.; BUTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 49-79.

ALLEBRANDT, S. L. 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. Santa Cruz do Sul. 2010. 312f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Regional) -Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

ATLAS, Socioeconômico do Rio Grande do Sul/RS. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**. Departamento de Planejamento Governamental. 6. Ed. Porto Alegre/RS, 2021. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/edicao>

BANDEIRA, P. S. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, p. 23-128, 2000.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, G. **Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla**. In: Berdegúe, J. Christian, C. Favareto, A. Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia? 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020.

BIRKNER, W. M. K. **Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa**: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. **Conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas**. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate*, ano 1, n.1, p. 81-106, dez. 2011.

BÜTTENBENDER, P. L.; BARTOLI, E.; MENEZES, E. C. de O.; ZAMBERLAN, C. O.; COVAS, A. M. A.; HENZEL, M. E. **Abordagem Territorial do Desenvolvimento: Referências teórico-metodológicas da dimensão produtiva**. In: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 18(1), 2021/2022. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/6522/1145/14843>.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



CANÇADO, A. C. **Gestão Social: aprofundando a discussão.** Relatório estágio pós-doutoral em Administração. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2013 a.

\_\_\_\_\_. **Gestão Social: um debate para a construção do campo.** NAU – A Revista da Resistência Social, v.4, n.6, p.191-209, mai./out. 2013b.

CARGNIN, A. P. (2014). **Duas décadas de políticas para o desenvolvimento da metade sul do Rio Grande do Sul.** Redes, 19(2), 53-76, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/3146>

CEPÊDA, V. A. **Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico.** Estudos avançados 26 (75), 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/QgMCBcXWBQswbszkZfwBsq/?format=pdf&lang=pt>

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DALLABRIDA, V. R. **Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais.** In: Revista Desenvolvimento em Questão, ano 18, n. 52, p. 12-32, jul./set./2020. Doi: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.12-32>.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E. BÜTTENBENDER, P. L. **Pressupostos Epistêmico-Teóricos Convergentes com a Abordagem Territorial.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 17(2), (2021). Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6343>

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E; BÜTTENBENDER, P. L; DENARDIN, V. F.; ARENHART, L. O. **Abordagem Territorial do Desenvolvimento: categorias conceituais e pressupostos metodológicos.** Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável. GUAJU, Matinhos, v.7, n.1, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/80437>.

DALLABRIDA, V. R. **Abordagem Territorial do Desenvolvimento e o Desafio de um instrumental metodológico multidimensional:** Apresentação de Dossiê. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Territorial, 18(1), 2022. Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6596>.

FAPERGS. **Programa Pesquisador Gaúcho (PqG),** Edital 07/2021. Disponível em: <https://fapergs.rs.gov.br/edital-07-2021-programa-pesquisador-gaucho-pqg>

FAVARETO, A. **Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas.** In: SILVEIRA, R. L. L. DA; DEPONTI, C. M. (Eds.). Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

FELIPPI, A. C. T.; SILVEIRA, R. L. L. da; ALLEBRANDT, S. L. (Org.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).** 1ªed.Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015, v. 1, p. 36-49.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



FERRARI, M. **Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil e Argentina.** Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2011.

FREITAS, T. D.; DEPONTI, C. M.; SILVEIRA, R. L. L. Apresentação. In: FREITAS, T. D.; DEPONTI, C. M.; SILVEIRA, R. L. L. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2020, p. 9-15

FURTADO, R. **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte.** Curitiba, CRV, 350 p., 2013.

GOMES, F. D. **Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF/RS): análise da implementação a partir de um estudo de caso no município de São Luiz Gonzaga – RS.** Dissertação (Mestrado), São Borja: PPGPP-UNIPAMPA, 2018.

GONÇALVES, C. W. P. **Processos planetários e fronteiras móveis.** In: BRANDÃO, M. A. (Org.) Milton Santos e o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

GRIEBELER, Pe. C.; REIS, A.; RUEDELL, J.; BERWANGER, L.; HECK, L.; KOEHLER, N. **Jornal Jubilar**, resgate histórico da Paróquia Ascensão do Senhor (livro tombo). Santo Cristo RS, 2022.

GRIMSON, A. **Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur.** En libro: Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. Daniel Mato. 2005.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>

\_\_\_\_\_. **Cidade de Santo Cristo.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/santo-cristo.html>

IPHAN, IAPH, URI. **Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões.** Santo Ângelo: 2008. Disponível em: [www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf](http://www.urisan.tche.br/~iphan/upload/downloads/file669.pdf).

**Lei nº 15.659/2021.** Reconhece o Município de Santo Cristo como Campeão Gaúcho de Produção de Leite e Suínos do ano de 2019. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15659-2021-rio-grande-do-sul-reconhece-o-municipio-de-santo-cristo-como-campeao-gaucha-de-producao-de-leite-e-suinos-do-ano-de-2019>

LEMOS, B.; RUCKERT, A. **A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação.** Revista de Geopolítica, Natal - RN, v. 2, nº 2, p. 49 – 64, jul./dez. 2011.

MACHADO, L. O. *et al.* **Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira.** v. 1, 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

PECQUEUR, B. **Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Revista Raízes, Vol. 24, N°s 1 e 2, 2005. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243/225>.

PINTO, M. A **identidade socioterritorial missioneira da cidade histórica de São Borja-RS: as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções Jesuítico-Guarani. (Tese de Doutorado)**, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131160/000980214.pdf?sequence=1>

PINTO, M. e COLVERO, R. **A região de fronteira São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina: as representações sociais tradicionais pós-construção da ponte da Integração (1994-1997)**. Redes. 20, 3 (nov. 2015).

PINTO, M.; NOGUEIRA, C. R.; COLVERO, R. B. **Marcadores culturais, espaços sagrados e as representações identitárias missioneiras no prata Latinoamérica**. Revista de estudios Latinoamericanos, núm. 71, 2020, Julho-Dezembro, pp. 63-91. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO A. G.; VIANNA, G. Políticas, atores, estratégias e desenvolvimento : reflexões a partir do Colegiado Territorial e do Conselho Regional de Desenvolvimento no Litoral Norte Gaúcho. In: **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil** [recurso eletrônico]. São Carlos, SP : Pedro & João Editores, 2020. p. 247-282.

ROTTA, E; SMOLSKI, F. M. da S. **Evolução Dos Gastos Públicos Em Políticas Sociais Na Região Funcional 7 E Impactos No Idese**. DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSNe 2237-9029) v. 10, p. 1033-1056, 2020.

SANT'ANNA, F. M. **O papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina**. Manaus/AM: Revista Geonorte, 3 ed., v.7, n.1, p.1214-1230, 2013.

SANTOS, M. **O dinheiro e o Território**. GEOgraphia. Ano. 1, nº 1, 1999. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/download/13360/8560/52708>.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. **Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais**. Raízes. Revista de Ciências Sociais, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 99-117, jan./dez. 2004.

SHERMA, M. A. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. Campinas – São Paulo, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 264 p.

TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento local. In: Fernando G. Tenório (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV; E-Book, 2017.

VEIGA, J. E. **Vicissitudes da governança cidadã**. Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico, a.8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006.

VELASCO-GRACIET, H. **Les frontières et les géographes. Géoconfluences**. 11 mar 2008. Disponível em: <http://geoconfluences.enslyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient.htm#1>.

WOLFFENBUTTEL, A. Índice Gini. **Desafios do desenvolvimento**. Revista de Informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2004

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

---

## NOTAS:

<sup>1</sup> Estudos do Grupo poderão ser consultados em: a) Dallabrida, V. R., Rotta, E., & Büttgenbender, P. L. (2021). Pressupostos Epistêmico-Teóricos Convergentes Com A Abordagem Territorial. Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional, 17(2). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v17i2.6343>

b) Valdir Roque Dallabrida, Edemar Rotta, Pedro Luís Büttgenbender, Valdir Frigo Denardin, Livio Osvaldo Arenhart. Abordagem Territorial Do Desenvolvimento: Categorias Conceituais E Pressupostos Metodológicos. <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/80437>

c) Valdir Roque Dallabrida. Apresentação do Dossiê: Abordagem Territorial Do Desenvolvimento E O Desafio De Um Instrumental Metodológico Multidimensional: Apresentação De Dossiê. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6596>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## ST2 - DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS, GOVERNANÇA E PATRIMÔNIO TERRITORIAL

### **ANÁLISE DO PROCESSO DE PATRIMONIALIZAÇÃO TERRITORIAL EM AMAMBAI – MS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A EDUCAÇÃO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO**

**ANALYSIS OF THE TERRITORIAL HERITAGE PROCESS IN AMAMBAI - MS: A CONTRIBUTION TO THE MUNICIPAL HERITAGE EDUCATION**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE PATRIMONIO TERRITORIAL EN AMAMBAI - MS: UNA CONTRIBUCIÓN A LA EDUCACIÓN PATRIMONIAL MUNICIPAL**

Jacqueline dos SANTOS<sup>1</sup>, Carlos Otávio ZAMBERLAN<sup>2</sup>, Paulo Fernando Jurado da SILVA<sup>3</sup>

**RESUMO:** O processo de patrimonialização é capaz de construir, reconstruir e ainda promover maior valorização a qualquer que seja o bem. Patrimonializar não corresponde apenas ao processo de trazer identidade ao passado, mas principalmente de fazê-lo renascer. A Patrimonialização gera desenvolvimento regional, desenvolvimento que vai além de promover crescimento econômico, pode promover o reconhecimento da história de um povo, gerar ainda desenvolvimento a diversos setores como os da cultura, do turismo e comércio, atrelados sempre a salvaguardar uma produção sustentável. Nesse sentido o objetivo geral desta pesquisa é o de compreender o território de Amambai (MS), no contexto da patrimonialização, evidenciando aspectos importantes para a valorização do patrimônio. Os princípios metodológicos adotados neste estudo envolvem uma abordagem qualitativa do tipo descritiva e exploratória, baseada em hermenêutica por meio de uso combinado de fontes históricas e cartográficas. A análise permitiu identificar uma rota turística para o município e hierarquizá-la, demonstrando que apesar do grande potencial de atratividade turística, parte das paisagens que circundam os bens patrimoniais não apresentam aspectos de preservação. A indicação dessas ameaças à conservação dos biomas e aspectos culturais, como a cultura ervateira é indispensável, uma vez que, estes são molas propulsoras para a valorização da identidade local.

**Palavras-chave:** Patrimonialização, Desenvolvimento Regional, Paisagens, Cultura Ervateira.

**RESUMEN:** El proceso de patrimonialización es capaz de construir, reconstruir e incluso promover una mayor valorización de cualquier bien. La patrimonialización no corresponde sólo al proceso de dar identidad al pasado, sino principalmente a hacerlo renacer. La patrimonialización genera desarrollo regional, desarrollo que va más allá de promover el crecimiento económico, puede promover el reconocimiento de la historia de un pueblo, también generar desarrollo a diversos sectores como la cultura, el turismo y el comercio, siempre ligados a salvaguardar la producción sostenible. En ese sentido, el objetivo general de

<sup>1</sup> Licenciatura em Geografia, mestrando em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – UEMS. E-mail: [jacquecreo11ppr@gmail.com](mailto:jacquecreo11ppr@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Economia de Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor titular da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. E-mail: [otaviozamberlan@gmail.com](mailto:otaviozamberlan@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT, UNESP. Professor titular da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. E-mail: [pfjurado@uems.br](mailto:pfjurado@uems.br)



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



esta disertación es comprender el territorio de Amambai (MS), en el contexto de la patrimonialización, destacando aspectos importantes para la valoración del patrimonio. Los principios metodológicos adoptados en este estudio implican un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y exploratorio, basado en la hermenéutica a través del uso combinado de fuentes históricas y cartográficas. El análisis permitió identificar una ruta turística para el municipio y jerarquizarla, demostrando que a pesar del gran potencial de atracción turística, parte de los paisajes que rodean los bienes patrimoniales no presentan aspectos de conservación. La indicación de estas amenazas a la conservación de biomas y aspectos culturales, como el cultivo de hierbas, es indispensable, ya que son resortes propulsores para la valorización de la identidad local.

**Palabras clave:** Patrimonialización, Desarrollo regional, paisajes, cultivo de hierbas

**ABSTRACT:** The patrimonialization process is capable of building, rebuilding and even promoting greater appreciation of any good. Patrimonialization does not only correspond to the process of bringing identity to the past, but mainly of making it reborn. Patrimonialization generates regional development, development that goes beyond promoting economic growth, it can promote the recognition of the history of a people, also generate development to various sectors such as culture, tourism and commerce, always linked to safeguarding sustainable production. In this sense, the general objective of this dissertation is to understand the territory of Amambai (MS), in the context of patrimonialization, highlighting important aspects for the valuation of heritage. The methodological principles adopted in this study involve a qualitative approach of the descriptive and exploratory type, based on hermeneutics through the combined use of historical and cartographic sources. The analysis made it possible to identify a tourist route for the municipality and rank them, demonstrating that despite the great potential for tourist attractiveness, part of the landscapes that surround the heritage assets do not present aspects of preservation. The indication of these threats to the conservation of biomes and cultural aspects, such as the herb culture, is indispensable, since these are propelling springs for the appreciation of local identity.

**Keywords:** Patrimonialization, Regional development, Landscapes, Herb culture

## INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, 2014), o Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, é composto pelas práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu Patrimônio Cultural – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados.

Neste contexto, foi aprovada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em parceria com o IPHAN, uma nova categoria, a das paisagens culturais, ou seja, daquelas áreas do território em que o processo de interação do homem com o meio natural atribui marcas peculiares e valores representativos ao longo da história. Um dos exemplos desse processo de patrimonialização do território aprovado, em países latino-americanos, é o da Colômbia, em que a Paisagem Cultural Cafeteira recebeu o título de Patrimônio Cultural da Humanidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Este reconhecimento atribuiu valor a um território que passou por diversas crises internacionais e a construção de uma rota de visitas por várias regiões do país. Tornou-se uma proposta de desenvolvimento regional, onde a tradição do café através de uma parceria entre produtores, Governo colombiano, instituições de ensino e pesquisa, como universidades, e comunidades locais produziram uma saída sustentável e de valorização ao território.

Neste sentido a “paisagem cultural ervateira”, torna-se também forte candidata a esse processo de patrimonialização. Assim sob a ótica dos indivíduos residente e/ou não neste território, Amambai (MS) possui “valor universal excepcional”, requisito necessário ao Processo de Patrimonialização. A produção ervateira em muito contribuiu para esta construção. Amambai compõe um dos 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul (MS), localizando-se em sua porção sul. Sua história, cultura, identidade, interliga-se à presença da Erva-mate (*Ilex paraguariensis*)<sup>4</sup> nesta região.

Este território no qual se encontra o município de Amambai pertenceu à coroa espanhola e, posteriormente ao povo paraguaio. Depois de muitos tratados assinados e da Guerra do Paraguai, passou a pertencer ao império Português, primeiro integrou à Capitania de São Paulo e depois a de Mato Grosso, terras pertencentes ao Império até a implantação da República. A porção Sul do Estado de Mato Grosso, criado em 1748 integrou este Estado, até sua divisão em 11 de outubro de 1977, com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul.

A pesquisa se justifica pela busca em apresentar informações essenciais para impulsionar o processo de patrimonialização do município, devido às especificidades de seu território. Em síntese, o marco do território de Amambai (MS) relaciona-se à ocupação dos povos indígenas, a Guerra do Paraguai, a exploração da erva-mate, aos processos migratórios, ao avanço da agropecuária, e a sua natureza.

É importante enfatizar que a patrimonialização liga-se à ideia de preservação, assim a produção da erva-mate, por meio de uma economia virgem, contribuiu para o crescimento socioeconômico regional tendo impacto em diversos grupos sociais, entre eles pequenos agricultores, comunidades indígenas, até mesmo a produtores tradicionais ligados ao agronegócio de exportação, considerando mercados centrais onde a preocupação com a salvaguarda ambiental é valorada. Dessa forma, se perpetua a cultura local singular, por meio de uma associação com a atividade histórica nativa, que contribuirá ainda com uma produção menos impactante ao meio.

O processo de patrimonialização promove a valorização do território, contribuindo para sua edificação e formação de laços espaciais próprios em cada indivíduo e/ou grupo. Proporcionando valor e sentido de pertença coletivo, gerando inúmeras possibilidades produtivas, entre outros. Conseqüentemente,

Frente a isso, este estudo tem como objetivo geral compreender o território de Amambai (MS) no contexto da patrimonialização, evidenciando aspectos importantes para a valoração do patrimônio. Para isso, os seguintes objetivos específicos foram delimitados da seguinte forma: Identificar os elementos culturais e naturais que caracterizam o território amambaiense. Elaborar mapa georreferenciado, demonstrando um percurso dos bens culturais identificados

<sup>4</sup> *Ilex Paraguariensis* – é denominado ao nome científico da planta de Erva-mate.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



na pesquisa. Demonstrar que a continuidade de atividades vinculadas à Cultura Ervateira ainda constitui-se importante alternativa na valorização do território e na contribuição de um mix produtivo que pode impulsionar diversos setores econômicos regionais.

O estudo limita-se ao município de Amambai localizado ao sul do estado de Mato Grosso do Sul (MS), região escolhida por apresentar excepcionais características em seu território, que foram essenciais no processo de sua construção socioespacial. O recorte temporal da pesquisa configura-se preponderantemente aos dias atuais, embora tenha sido brevemente apresentado seu contexto histórico inicial.

O presente artigo está estruturado em seções, após esta introdução, é apresentada a metodologia utilizada na pesquisa, na terceira seção refletimos sobre o referencial, a contextualização sobre a patrimonialização e o Território de Amambai (MS). Em seguida, estão as discussões e resultados da pesquisa, a quinta seção apresenta às considerações finais e por fim trazemos as referências.

## METODOLOGIA

Os princípios metodológicos adotados neste estudo envolvem uma abordagem qualitativa do tipo descritiva e exploratória, baseada em hermenêutica por meio de uso combinado de fontes históricas e cartográficas. A pesquisa qualitativa é um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos atribuem a um problema social (CRESWELL, 2017, p. 184). Nesse sentido, é válido ressaltar que a metodologia foi desempenhada em (4) quatro etapas:

A primeira etapa da pesquisa utilizou-se de fontes documentais e cartográficas, disponibilizadas nos acervos digitais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro e da Prefeitura Municipal de Amambai (MS), com informações referidas ao território. Também foram utilizados teses, dissertações e trabalhos de conclusão de curso, incluindo nestes os próximos ou pertencentes ao município, pôr conhecerem a realidade apresentada. E também dados oficiais governamentais, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e Terras Indígenas no Brasil, bem como informações publicadas em renomadas Instituições Brasileiras de Ensino como a UFMS (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul) e da UFMS (Universidade federal de Mato Grosso do Sul).

A segunda etapa da pesquisa refere-se à pesquisa exploratória onde se identificam os elementos culturais que caracterizam o território amambaiense. As áreas visitadas compreendem o rio Amambai, o Rio Panduí, o Salto Pirapó, o Recando dos Caytés, o Mercado Municipal, o Parque da Cidade, a Bica do Pedro Couto, a Praça do Cruzeiro, as Aldeias Amambai, Limão Verde e Jaguari, a Indústria São Roque e a Erva-mate Artesanal Tereré 18 anos.

Na terceira etapa foi elaborado o mapeamento georreferenciado, utilizando-se como instrumento fundamental a cartografia, a partir da utilização do Sistema de Informação Geográfica (SIG) QGIS software, para demonstrar o percurso realizado para a indicação dos elementos culturais do Município, potencializando o roteiro turístico desta região.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A quarta etapa constitui-se do processo de hierarquização e análise do potencial atrativo turístico de Amambai (MS), segundo o Ministério do Turismo (BRASIL, 2007), após as definições das competências e funções de cada um deles.

Os elementos patrimoniais Naturais, Culturais, Eventos programados, Realizações técnicas, científicas e artísticas do município de Amambai serão analisados por 2 fases metodológicas: Fase I – Identificação e localização dos atrativos turísticos ou bens potenciais e reais. Fase II - Caracterização dos atrativos turísticos/ bens.

A partir da inventariação dos bens e atrativos turísticos existentes e potenciais do município de Amambai foi feita a caracterização e a análise metodológica proposta pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2007) com base na teoria da hierarquização dos atrativos turísticos.

Essa hierarquização dá-se a partir da elaboração de um quadro que destaca características a serem consideradas na hierarquização dos atrativos turísticos, posteriormente se define a hierarquia a partir do que é apresentado para hierarquização dos atrativos turísticos. Após caracterizados os bens e atrativos são hierarquizados por média aritmética simples e aproximação matemática, que indica o Grau de uso atual: analisa o fluxo turístico efetivo, atualmente existente, e sua importância frente ao município, a representatividade: responde à singularidade ou raridade do atrativo, quanto mais semelhante a outros atrativos, menos interessante ou prioritário, o apoio local e comunitário: Analisa o grau de interesse da comunidade local para o desenvolvimento e disponibilidade do atrativo ao público. O Estado de conservação da paisagem circundante: verifica a situação de conservação da paisagem que circunda o atrativo. A Infraestrutura: analisa a existência e o estado da infraestrutura relacionada ao atrativo. E o acesso: Analisa questões referentes à facilidade de acesso ao local, como vias de acesso e suas condições.

Após a compreensão desses critérios é elaborado um quadro estabelecendo a hierarquização dos atrativos no município, conforme descrito pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, 2007.

## Contextualização quanto a Patrimonialização

A política do patrimônio francês é escolhida e destacada por seu pioneirismo em instituir o patrimônio cultural, mesmo com as séries de transformações que recentemente provocaram mudanças em seu conteúdo, dela partem leis, inventários, documentos cartográficos, escritos e muitos outros registros que fundamentaram ações posteriores.

Segundo, Brito (2018) em termos geográficos, Paris foi, e ainda é o epicentro de alocação dos principais escritórios, destacando-se os dos *architectes des bâtiments de France (ABF)* bem como o do próprio Ministério da Cultura, estes autoritariamente centralizados, onde se criou a lei de Monumentos Históricos, verdadeiro ato de fundação da política de patrimônio.

Segundo Rodríguez e Nivia (2009, p.123 apud Busón; Zamberlan; Sonaglio, 2019, p. 3), o patrimônio é um construto que está sempre em mutação, ao tomar formas distintas de um passado recente, na qual não existia a valorização da paisagem enquanto bem a serem patrimonializados, apenas os monumentos arquitetônicos de diversas civilizações eram valorados como bens tangíveis.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sob o movimento de ampliação do patrimônio, as associações se constituem como novos atores que interferem nos critérios de reconhecimento do patrimônio. Ao longo dos anos o conceito de patrimônio ganhou novas extensões, incluindo o campo imaterial ao seu contexto e a valorização da paisagem tornou-se parte dele.

Países como França, Brasil e Itália são considerados pioneiros nos estudos sobre o patrimônio, assim pode-se compreender que determinado bem, trazendo consigo características, históricas, culturais, naturais, identitárias, produzem sentimento de pertencimento, devendo ser preservados e difundidos, perpetuando-se assim as riquezas de um povo.

Com a Convenção do patrimônio Mundial, na década de 1970, se estabeleceu internacionalmente a ideia de patrimônio natural. No Brasil, o Decreto-Lei nº 25 de 30 de Novembro de 1937 regulamentou a forma de organização da proteção do patrimônio, seja ele artístico nacional ou histórico, conforme apresentado no artigo “Patrimônio: Discutindo alguns conceitos” (MAZZUCCHI, 2006, p. 83).

Este Decreto-Lei organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional versando que o patrimônio histórico e artístico nacional corresponde ao conjunto dos bens móveis e imóveis, cuja conservação e preservação são de interesse público.

O Patrimônio Cultural e o Patrimônio Natural se distinguem entre si. Esses elementos sejam da natureza ou da cultura devem ser protegidos e a sociedade pode contribuir aumentando sua participação nas decisões relativas à proteção dos bens naturais e culturais, podendo ir além ao desenvolver estratégias que favoreçam a criação de práticas preservacionistas.

Ainda observando informações sobre a legislação brasileira, com base em dados da UNESCO, o Brasil seguiu orientações internacionais na busca de conservação de seus bens, como as que constam em documento das Nações Unidas.

O processo de patrimonialização contribui para o enriquecimento do patrimônio da humanidade, nos aspectos socioeconômicos, culturais, políticos e ideológicos ao demonstrar a grandeza das gerações passadas à construção social das futuras gerações.

Esse olhar para o patrimônio enraizado no pensamento de apropriação da identidade, sob a ótica do modo francês, parte da ideia da valorização do patrimônio vivo integrado à cultura, onde os seres humanos e o meio interagem e integram-se entre si. Assim, propõe-se a valorização de um patrimônio vivo, pois quando a sociedade se apropria desses elementos, históricos, culturais e naturais consegue transformar um bem em um Patrimônio, agregando a isso todas as possibilidades que lhe é ofertada. A partir desta compreensão, do levantamento dos bens, e depois de percorridas todas as etapas deste processo, finalizando no aspecto institucional, tem-se o processo da patrimonialização.

## O Território de Amambai – MS

Aos vinte e oito dias do mês de setembro do ano de um mil novecentos e quarenta e oito o Município de Amambai foi criado através da Lei número 131, pertencente à Microrregião de Dourados, localizado na Mesorregião do sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, que compõe a região Centro Oeste do Brasil. O município de Amambai (MS) originou-se do nome

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



“Amamba’y”, palavra de origem guarani que significa “pingos d’água” (KIMITTA, 2018, p. 162).

De acordo com dados do IBGE (2021), a população do município corresponde a estimadamente 40.247 mil habitantes. O município originou-se, muito antes de sua criação, e conhecer o local que nos cerca é compreender a própria identidade. De acordo com Reznik (2018, p. 10), no livro “Amambai, 70 anos de história”, ao longo dos tempos, exploradores espanhóis, portugueses, jesuítas missioneiros, franciscanos e bandeirantes, recorreram a esse território.

O município de Amambai, área de pesquisa deste trabalho, é banhado pelas bacias do rio Paraná e Paraguai, as mais importantes do Sul do continente. Este território objeto de disputas entre europeus correspondia a um itinerário que fazia parte de uma rede de comunicação denominada “*Peabiru,<sup>5</sup> em Tupi-Guarani – e chamada de estrada Real pelos portugueses...*”, caminho que se conectava desde o rio da Prata até o interior do continente, desde a região central do continente ao sul do mesmo. Esse caminho correspondia a um território geoestratégico por permitir acesso em terra entre as duas bacias, evitando a navegação, pois nos períodos de cheias, a navegação pelos rios era muito difícil, embora houvesse ataques de povos indígenas Payaguás,<sup>6</sup> que residia a parte superior do rio Paraguai. Muitos desbravadores espanhóis e portugueses percorreram e devassou esta região, sendo um dos primeiros Aleixo Garcia, em 1526, um dos primeiros portugueses a conquistar a confiança dos povos indígenas que viviam nessa região. Outro foi o espanhol Adelantado Alvar Núñez Cabeza de Vaca, em 1542, a procura de ouro e dos nativos indígenas, destacando a descoberta das Cataratas do Iguazu, (BUSÓN, 2018 p.23-24).

O processo de transformação pelo qual perpassou este município vai além de um simples território por si só, apresentando características singulares na construção de seu espaço. A composição de sua população inicial, as Guerras decorrentes que impulsionaram seu crescimento, a Erva-mate que desenvolveu sua economia inicial, os desbravadores em busca de território, a influência posterior da agropecuária e sua natureza, correspondem aos principais aspectos de sua formação territorial.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Atrativos Turísticos do município de Amambai/MS

A pesquisa apresenta o município de Amambai, suas características excepcionais, cultura riquíssima e diversificada, descrita num percurso de valor imensurável. Propõe-se um percurso, mapeando uma rota turística para o município de Amambai (MS), que exhibe os bens patrimoniais relacionados aos recursos naturais (hídricos), os recursos históricos (regionais),

<sup>5</sup> *Peabiru* – Os povos tupis guaranis chamavam-no de diversas formas *Peabiru, Piabiru ou Piabiyu, Tapé Avirú* ou *Tape Aviju*, que significaria, segundo alguns estudos, caminho que leva ao céu. O caminho tinha aproximadamente uns oito palmos de largura estando coberto por diversas espécies de gramíneas que impediam o crescimento que outras espécies vegetais, segundo se conta nas lendas, era utilizado pelos povos guaranis no seu caminho em busca do *Yvy Marae’y* ou Terra Sem Mal, (BUSÓN, 2018, p. 24).

<sup>6</sup> Payaguás – povos indígenas que habitavam a parte superior do rio Paraguai faziam que outros povos evitassem circular pelo mesmo (BUSÓN, 2018, p. 25).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



perpassando pela cultura indígena e a erva-mate, bens que compõem o patrimônio cultural do município e os subprodutos advindos destes.

Este percurso descreve os atrativos turísticos a seguir: O rio Amambai elencado por sua significativa participação na história da criação do município foi evidenciado desde cedo como importante recurso ao seu desbravamento. Este rio banha dez municípios, dentre eles Amambai, e propicia abastecimento hídrico para a região, sendo sem dúvida essencial influenciador ao povoamento da região desde a ocupação indígena, um bem primordial à vida humana, disposto em abundância nesta região, principalmente no início do povoamento. O rio Amambai por muito tempo serviu como principal meio de abastecimento ao município, bem como para o transporte. A ponte sobre o referido rio foi construída nos anos de 1930 e inaugurada em 19 de dezembro de 1939, utilizada como meio de transporte para as mais variadas finalidades (KIMITTA, 2018 p.162).

O mesmo pode e deve ser utilizado pelo município devido ao seu potencial econômico, pois ainda a ser mais bem explorado. Outro considerável recurso hídrico existente é o Salto Pirapó, afluente do referido rio, de elevada grandiosidade. E durante a exploração da Cia Matte, este recurso tornou-se obstáculo para que a erva-mate pudesse escoar até o rio Paraná, devido à abundância de suas águas. Divulgar e explorar este local em potencial, ressignificá-lo, incentivar o turismo cultural e a pesca são formas de promover o desenvolvimento local.

O córrego Panduí, ou rio Panduí corresponde a outro importante patrimônio local. A importância do córrego pode ser observada através do interesse apresentado em pesquisas realizadas pelas instituições universitárias de Mato Grosso do Sul, a exemplo a Análise dos impactos ambientais negativos na sub-bacia hidrográfica do córrego Panduí – município de Amambai (MS), que mais uma vez é reconhecida por meio de pesquisas. O autor Costa Junior (2020, p. 22) também reforça a simbologia local e menciona: “O córrego ao sul, na proa do outrora fulgurante, volumoso e correntoso Rio Panduí”.

Outro recurso hídrico que integra esta rota é o Recanto dos Caytés, banhado pelo rio Panduí, um lugar de inúmeras belezas naturais, um ambiente para reconectar-se com a natureza e recarregar as energias, destinado ao lazer de seus visitantes. Trata-se de um local muito atrativo por promover momentos de distrações, diversão e descanso aos visitantes. “Além disso, o atrativo oferece o passeio em uma trilha ecológica autoguiada, com estrutura precária de acessibilidade e sinalização” (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 131).

Outro bem cultural local, de acordo com os moradores, se refere à Bica do Pedro Couto, localizada na Vila Jussara, próximo à Associação de moradores do bairro e à área central do município, com uma história encantadora e, por vezes, diferentes daquela ouvida por um simples visitante ou por um leitor que não a conhece pessoalmente.

Seguindo este percurso, tem-se um antigo balneário, muito visitado, denominado de Infanto-Juvenil “ARAPONGA”, sendo um outro importante patrimônio local. O Balneário era propriedade do Sr. Witencler Ribas, um notável investimento nos anos 1970, que oportunizou lazer e diversão aos associados. A Piscina era visitada por muitos banhistas, cercada de muita área verde, integrada ao perímetro central do município que contribuiu para a manutenção do bem-estar social local.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O Mercado Municipal fundado em 2 de agosto de 2019, denominado Gasparino Moraes de Lima. Sua criação é uma proposta elaborada em um projeto de pesquisa acadêmica de Pós-Graduação Lato Sensu, denominada “Associação e desenvolvimento local: a viabilidade de uma feira livre no município de Amambai/MS”. Sua fundação deu-se através da iniciativa da UEMS, unidade Universitária de Amambai, bem como, por colaboradores externos e internos; associações, poder público, do Prefeito Edinaldo Luiz de Melo Bandeira, Organizações Não-Governamentais, acadêmicos e a comunidade em geral.

Sua efetivação foi impulsionada a partir do projeto “Mercado Municipal de Amambai em Debate”, pois promoveu debates e discussões sobre a viabilidade do projeto, com informações a comunidade em geral sobre os benefícios na implantação deste projeto (DEFACCI; SOUZA, 2021, p. 65).

Neste local ocorrem trocas de produtos, conhecimentos, experiências; assim, as mercadorias são expostas e novas transações alcançadas, as feiras em geral agregam valor e evidenciam os produtos locais produzidos.

O Monte Cristo, denominado Morro do Cruzeiro e/ou Praça do cruzeiro, corresponde a um bem cultural relevante por compor parte da história do município. O Monte Cristo é um local histórico, integrando o roteiro turístico do município.

Para tanto, “[...] vale ressaltar que das trocas culturais e interação socioeconômica surgiram novos aprendizados transformados em objetos e produtos da cultura que se modificam sob as múltiplas influências no contato espontâneo, casual ou necessário” (RODRIGUES; FACHIN, 2018 p. 104).

Assim este local é visitado por moradores e turistas, fazendo reviver na memória de seus cidadãos mais antigos as lembranças dos tempos de crianças, lembrado também por Machadinho em seus poemas.

Na sequência desta rota encontra-se o Parque da cidade Muriama de Oliveira Mascarenhas representando outro bem cultural local, inaugurado em 13 de dezembro de 2008. O nome escolhido é um tributo a um importante morador do município, ex-militar e bancário que muito contribuiu ao campo social da cidade. O local apresenta inúmeros benefícios decorrentes de sua abundante arborização, tanto aos moradores próximos quanto para a sociedade em geral, além de importante patrimônio municipal.

Esses locais representam muito mais que bens materiais e imateriais dotados de valor econômico. Desta maneira, muito mais que as expor como objetos de valoração local, refletem simbologia e identidade, em que a parceria entre Governo e a sociedade em geral é fundamental para resguardá-los.

## **Contribuições da cultura ervateira e dos povos indígenas**

A cultura ervateira continua relevante e em acessão, embora, sejam poucas as propriedades no município que produzem a erva-mate. As potencialidades podem ser despertadas através do fomento de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da cadeia produtiva da referida

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



planta. No que concerne às especificidades da erva, temos aproximadamente 300 espécies no Brasil (KMITTA, 2018, p. 161).

O valor da erva-mate enquanto patrimônio cultural é indiscutível, e no município há duas importantes produtoras de erva-mate: a indústria de Erva Mate São Roque e a empresa de Erva Mate Artesanal - Tereré 18 anos, que também compõem este roteiro. Ambas se destacam como importantes bens municipais. Dessa forma, por ser a erva-mate um elemento relevante da integração da cultura regional, são esses os principais empreendimentos responsáveis por sua produção no município, diferem entre si em muitos aspectos, mas são singulares quanto à consolidação da cultura ervateira.

Compreender os símbolos e significados locais proporciona aos atores locais atribuir valor a seu próprio patrimônio e transformá-lo em um elemento de desenvolvimento significativo e duradouro, sob o aporte da educação patrimonial. Seja através do comércio, do turismo, do cultivo de forma mais sustentável, ou de um mix de produtos gerados a partir destes, sempre que o desenvolvimento estiver ligado aos direitos das futuras gerações de usufruírem de um mundo melhor e o mais equilibrado ecologicamente possível, irá avançar.

A cultura dos povos indígenas é também um bem patrimonial em destaque, de acordo com Dallabrida (2012, p. 42), o processo de globalização (integração econômico, cultural, social e política) tem se intensificado cada dia mais. Desse modo, a busca pela preservação, ou reconstrução da identidade dos territórios, tornou-se importante estratégia ao desafiar-nos a encontrar formas de desenvolvimento sustentável para potencializar seus recursos naturais, sociais e culturais.

Os índios no Município de Amambai estão localizados em três aldeias, na aldeia Amambai, a maior dentre elas, Limão Verde e a Jaguari, a mais distante, esses povos apresentam aspectos étnico-culturais diversos. De acordo com estudos sobre as demarcações das áreas indígenas, suas terras eram maiores e com o passar dos tempos devido às frentes de expansão econômica, as terras passaram a ser vendidas a paraguaios e produtores rurais, e hoje são novamente reivindicadas por eles. As aldeias de acordo com técnicos da SEMAI do município são subdivididas em seis regiões para melhor atendê-las; Sertãozinho, Paraguaçu, Região do Panduí, Região da escola Capityry, Região da Invernada e Sertãozinha.

Nas aldeias podem ser encontradas plantas medicinais, plantios de soja, cereais, tubérculos, verduras e árvores frutíferas, entre as espécies, muitas originárias dos povos tupi-guarani. As pinturas possuem grande significado para os indígenas, utilizadas em várias etnias nativas, por expressar a importância do indivíduo dentro de sua comunidade, trazer proteção e representar a continuação de seus costumes e crenças, tradições repassadas por gerações. A erva-mate é entendida pelos povos indígenas como parte integrante de um ecossistema a ser preservado, embora não seja tão compreendida pela comunidade em geral, enquanto fator de geração de renda, de desenvolvimento econômico.

Entre as aldeias do município um importante projeto de recuperação das plantas de erva-mate foi coordenado pelo professor Moisés Centenaro em um convênio realizado pela UEMS, tendo como objetivo proporcionar a um grupo de pequenos agricultores uma alternativa de inclusão na cadeia produtiva da erva-mate, diversificando suas rendas, uma vez que a referida planta pode ser cultivada em consórcio com outras culturas, gerando uma renda adicional,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



proporcionando a sustentabilidade da propriedade e estimulando a criação de cooperativa para agregar valor à produção deste grupo de agricultores.

Neste sentido valorizar a cultura indígena é fundamental, reconhecer o valor deste povo na construção da história é primordial. Cada povo tem direito a sua memória e a seu futuro, e este direito fundamental não vai contra o desenvolvimento. A ideia não é nova, porém havia que dar-lhe corpo e visibilidade em cada povo e em cada cultura (MELIÀ, 2015, p. 16).

Fortalecer esta cultura não vai contra o desenvolvimento, uma vez que esta terra tornou-se comunitária, muitos investimentos políticos e econômicos têm sido despendidos a este povo, embora ainda haja muito a ser feito, e não só por parte dos gestores municipais, mas pela sociedade como um todo.

## Hierarquização e análise do potencial atrativo turístico de Amambai/MS.

Evidenciar a cultura local é também valorizar a população que contribuiu para a (re) construção da história, cultura e identidade locais. O percurso destacado abaixo identificou 14 (quatorze) dos principais bens culturais municipais, a caracterização e simbologia imbuídos a cada um deles, este mapeamento pode ser observado a seguir (Mapa 1).

Mapa 1 – Patrimônios materiais e imateriais de Amambai (MS)



Fonte: Próprio pesquisador.

Como se observa no mapa os bens culturais localizam-se na maior parte na área central do município, a exemplo o Parque da Cidade, o Museu, a Bica, o Balneário, a Indústria São Roque e o Mercado Municipal, a oeste do perímetro urbano central estão o rio Amambai a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Aldeia Amambai e o Monte Cristo e mais a leste estão o Rio Panduí, o Recanto dos Caytés, as aldeias Limão Verde e Jaguari e a Erva Mate Artesanal – Tereré 18 anos.

No (quadro 1) observa-se o índice do potencial de todos os atrativos turísticos mencionados na pesquisa, a partir da metodologia do Ministério do Turismo (MTUR, 2007), mensurados a partir do potencial de atratividade, grau de uso atual, representatividade, apoio local e comunitário, estado de conservação da paisagem circundante, infraestrutura e acesso.

Quadro 1 - Hierarquização dos atrativos de Amambai/MS.

	Potencial de atratividade do elemento		
	ATRATIVOS	CARACTERÍSTICAS	HIERARQUIA
Naturais	Rio Amambai	Espinha Dorsal que banhou o sul de MS.	2
	Salto Pirapó	Quedas d'água no entorno de Amambai.	1
	Rio Panduí	Significativo córrego para o município.	1
	Balneário Witencler Dias	Recanto de lazer à partir dos anos de 1970.	0
Culturais	Aldeias - Amambai, Limão Verde e Jaguari	Primeiras organizações sociais, municipal.	2
	Museu José Alves	Acervo de informações histórica local.	0
	Cavalheiro		
	Parque da cidade	Espaço de lazer, esporte e cultural.	1
	Praça do Cruzeiro	Espaço de lazer e práticas de Fé.	1
Realizações técnicas			
Eventos Programados			
Atividades Econômicas	Indústria São Roque	Considerável ervateira do município.	1
	Erva-mate Artesanal Tereré 18 anos	Ervateria tradicional e histórica local.	2
	Mercado Municipal	Feira de produtos naturais, artesanais e regionais.	2
	Recanto dos Caytés	Primordial Balneário de amambai.	2

Fonte: Próprio pesquisador.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os indicadores demonstram que esses atrativos culturais, apresentam elevado grau de potencialidade turística, relacionados ao processo de formação histórica e geográfica local. Esses atrativos podem ser utilizados para fomentar o turismo local, embora possuam pontuação baixa devido ao grande índice de degradação, falta de conservação, de apoio de todos os segmentos. A destruição ameaça principalmente os recursos naturais do município e o turismo desordenado pode agravar ainda mais estes problemas.

Para que o turismo se desenvolva corretamente é necessário que haja responsabilidade e sensibilização entre todos os segmentos envolvidos, buscando minimizar os possíveis impactos ambientais decorrentes. Esses dados relacionados à hierarquização oportunizam informações que poderão ser utilizadas pelos órgãos competentes como instrumento a estruturar os atrativos do município de Amambai/MS.

De acordo Ruschmann (1997 p.84), os governos tem a responsabilidade de planejar a atividade turística de forma a propiciar a satisfação de todos os envolvidos, bem como manter a conservação de todos os recursos e a normatização do turismo. Deste modo, há que se destacar o papel desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Amambai a criar em 30 de junho 2.022 a Secretaria Municipal de Turismo (SETUR), sendo notável a relevância destinada a este setor, que vem apresentando elevado crescimento nas últimas décadas e que possui grande potencial de desenvolvimento.

Compreender os critérios para a hierarquização destes atrativos turísticos em potencial permite que percebamos a necessidade da recuperação ambiental no entorno destes percursos. O apoio local e o estado de conservação das paisagens circundantes devem ser compreendidos por todos os segmentos locais, pois se constata que grande parte das paisagens que circundam os bens patrimoniais não busca os aspectos naturais de preservação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa alcançou seus objetivos ao identificar os elementos culturais e naturais que caracterizam o território amambaiense, mapeada em pesquisa a campo, representada por uma rota turística do município. Ao elaborar um mapa georreferenciado que demonstra o percurso dos bens culturais identificados no estudo, conforme observado no (Mapa 1). Estabelecendo discussões quanto à continuidade das atividades vinculadas à Cultura Ervateira e as contribuições culturais e ambientais dos povos indígenas.

O município de Amambai, nos últimos anos vem apontando um ritmo acelerado de desenvolvimento econômico, que tem se intensificado, dentre outros fatores, pela forma como parte da população tem se apropriado de sua identidade, compreendendo suas diversas potencialidades de produção econômica e sociocultural, favorecendo o desenvolvimento local.

Essa identidade é evidenciada nas características apresentadas pela rota turística dos bens culturais do município de Amambai, que em conjunto com todos os subprodutos (materiais e imateriais) que podem ser gerados a partir dela, impulsionam o desenvolvimento local por meio do turismo, ecoturismo, produtos artesanais, gastronômicos, conhecimento de tradições, valorização dos povos indígenas, educação patrimonial, potencializando o desenvolvimento local, quando impulsionados por seus atores locais, ao tornar-se um meio inovador.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Essa é uma riquíssima história cultural local, material e imaterial, revelada através dos atrativos turísticos do município de Amambai, que abarcam aspectos culturais como a cultura ervateira e as populações indígenas.

Esses aspectos culturais locais sofrem com ameaças crescentes de desaparecimento e com a falta de preservação, sendo a cultura mola propulsora para a valorização e conservação da identidade local. Apesar dos esforços destinados por órgãos competentes como a UNESCO e IPHAN, ainda é difícil integrar cultura e natureza, embora seja evidente que preservar a cultura ervateira, valorizar a cultura indígena e resgatar a história local é sem dúvida formas precisas de fomentar o desenvolvimento regional.

Fica clara a necessidade de engajamento de inúmeros setores para que a efetivação do processo de patrimonialização seja correspondida, estes patrimônios identificados neste percurso como forma de rota turística buscam contribuir para que os resultados sejam alcançados.

Quando a sociedade passa a valorizar os bens culturais o patrimônio então passa a ser construído, em que novas respostas podem ser geradas por meio do potencial atrativo cultural do município. A apropriação dos indivíduos enquanto patrimônio, a compreensão dos valores atribuídos a cada bem ancora a ideia da patrimonialização de territórios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://brainly.com.br/tarefa/28306559>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil : Módulo Operacional 7 Roteirização Turística/ Ministério do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2007.

BRITO, M. V. de. **A política de patrimônio francesa: esboçando seu passado e presente**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

BUSÓN, C. **Amambay antes de Amambai p. 23-50**. Amambay 70 anos de Historia, 2018.

BUSÓN, C.; ZAMBERLAN, C. O.; SONAGLIO, C. M.; BALSALOBRE, C. de M. **Itinerário Cultural “Caminhos Para Os Ervais” Uma Estratégia de Desenvolvimento Regional Uma Estratégia De Desenvolvimento Regional**. Disponível em: [file:///C:/Users/Visitante/Downloads/jmiranda,+3\\_2610-Texto+do+artigo-10460-1-2-20191215-1.pdf](file:///C:/Users/Visitante/Downloads/jmiranda,+3_2610-Texto+do+artigo-10460-1-2-20191215-1.pdf). Acesso em: 3 abr. 2021.

COSTA JUNIOR, N. da. **Che Tiempo Guaré**. 1. ed. Dourados: Biblio, 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



DALLABRIDA, V. R. Território e Desenvolvimento Sustentável: Indicação Geográfica da erva-mate de ervas nativas no Brasil. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 16, n. 1, p. 111-139, 2012.

DEFFACCI, Fabrício Antonio. SOUZA, Nidene Cardena. **Atuação da UEMS nas políticas públicas da agricultura familiar: a criação do mercado municipal de Amambai-MS.** 2021 Disponível em: file:///C:/Users/Visitante/Downloads/marcelofetz,+Dossie\_Atua%C3%A7%C3%A3o+da+UEMS+nas+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+da+agricultura+familiar\_Ok.pdf. Acesso em 30.01.2022.

FACHIN, Viviane Scalon, Marinete. RODRIGUES, Aparecida Zacharias, DEFFACCI Fabrício Antonio / organizadores. **Amambai: 70 anos de história** - 1. ed. - Dourados [MS] : Seriem, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2021.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional). **Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade**, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/71>. Acesso em: 24 ago. 2020.

KMITTA, Ilyane do Rocio. **Amambai: 70 anos de história** / organizadores Viviane Scalon Fachin , Marinete Aparecida Zacharias Rodrigues , Fabricio Antonio Deffacci. - 1. ed. - Dourados [MS] : Seriem, 2018

MAZZUCCHI Ferreira, Maria Letícia. **Patrimônio: Discutindo Alguns Conceitos.** Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História, vol. 10, núm. 3, 2006, pp. 79-88 Universidade Estadual de Maringá Maringá, Brasil.

MELIÀ, B. Memória, história e futuro dos povos indígenas. Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais. / Organizadores: Graciela Chamorro, Isabelle Combès -- Dourados, MS: Ed. UFGD, 2015.

RODRÍGUEZ, D. M.; NÍVIA, A. D. El paisaje Cultural Cafetero: reflexiones desde La diversidad agrícola y las percepciones históricas de la naturaleza y la cultura. In: LOPEZ, C.; HERNANDEZ, V. (comp.) **Diálogos entre saberes, ciencias y ideologías en torno a lo ambiental.** Universidad Tecnológica de Pereira: Facultad de Ciencias Ambientales. Publiprint: Dosquebradas, Risaralda, Bogotá, 2009.

RUSHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente.** Campinas: Papirus, 1997.

SILVA, D. A. da; RIBEIRO, V. Abordagem sobre a Apropriação dos Recursos Naturais pela Atividade Turística. **Perspectiva Geográfica-Marechal Cândido Rondon**, Ed. Esp., v. 11, n. 15, p. 125-133, jul./dez., 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 2: Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

## DESLOCAMENTOS PENDULARES ESTUDANTIS: UM ESTUDO DE CASO NO CAMPUS JANE VANINI DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO

STUDENT COMMUNICATION: A CASE STUDY ON THE JANE VANINI CAMPUS OF THE UNIVERSITY OF THE STATE OF MATO GROSSO

COMUNICACIÓN ESTUDIANTIL: UN ESTUDIO DE CASO EN EL CAMPUS JANE VANINI DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE MATO GROSSO

Julio Cezar de Lara<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

### RESUMO

A partir de 1990 registra-se a expansão do ensino superior no Estado de Mato Grosso sendo uma das responsáveis por esta expansão a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Mesmo com a expansão há registros da existência de municípios que não possuem nenhuma instituição, seja ela pública ou privada, que ofereça o ensino superior presencial. Diante disso esta pesquisa tem como objetivo analisar a existência de deslocamentos pendulares estudantis para o Campus da Universidade do Estado de Mato Grosso, localizado no município de Cáceres. Para realização desta pesquisa adotou-se uma abordagem qualitativa e uma perspectiva descritiva. Para a coleta de dados utilizamos a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, com aplicação de um estudo de caso realizado em um Campus da Universidade do Estado de Mato Grosso. Os resultados indicaram que aproximadamente 7% dos estudantes matriculados no 1º semestre de 2022 realizam deslocamentos pendulares. Também foi possível observar que cerca de 67% das migrações pendulares são realizadas no período noturno onde são oferecidos cursos de licenciatura.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Ensino Superior. Espaços Urbanos.

### RESUMEN

A partir de 1990, se registra la expansión de la educación superior en el Estado de Mato Grosso, siendo uno de los responsables de esa expansión la Universidad del Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Aún con la expansión, hay registros de la existencia de municipios que no cuentan con ninguna institución, ya sea pública o privada, que ofrezca educación superior presencial. Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo analizar la existencia de desplazamientos estudiantiles al Campus de la Universidad del Estado de Mato Grosso, ubicado en el municipio de Cáceres. Para llevar a cabo esta investigación, se adoptó un enfoque cualitativo y una perspectiva descriptiva. Para la recolección de datos, utilizamos investigación bibliográfica e investigación documental, con la aplicación de un estudio de caso realizado en un Campus de la Universidad del Estado de Mato Grosso. Los resultados indicaron que aproximadamente el 7% de los estudiantes matriculados en el 1er semestre de 2022 se desplazan. También fue



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



posible observar que alrededor del 67% de las migraciones de trayecto se realizan en horario nocturno, donde se imparten cursos de pregrado.

**Palabras clave:** Desarrollo regional. Enseñanza superior. Espacios Urbanos.

## ABSTRACT

From 1990 onwards, the expansion of higher education in the State of Mato Grosso is registered, one of those responsible for this expansion being the University of the State of Mato Grosso (UNEMAT). Even with the expansion, there are records of the existence of municipalities that do not have any institution, whether public or private, that offers higher education in person. Therefore, this research aims to analyze the existence of student commuting to the Campus of the University of the State of Mato Grosso, located in the municipality of Cáceres. To carry out this research, a qualitative approach and a descriptive perspective were adopted. For data collection, we used bibliographic research and documental research, with the application of a case study carried out on a Campus of the University of the State of Mato Grosso. The results indicated that approximately 7% of students enrolled in the 1st semester of 2022 commute. It was also possible to observe that about 67% of commuting migrations are carried out at night, where undergraduate courses are offered.

**Keywords:** Regional development. University education. Urban Spaces.

## INTRODUÇÃO

Em que pese a expansão do ensino superior no Estado de Mato Grosso ocorrida a partir de 1990 através da disseminação da oferta contínua de cursos de graduação e pós-graduação em diversos municípios do interior (LARA, CARNIELLO, 2018) há evidências de que diversos municípios não possuem nenhuma instituição educacional, seja pública ou privada, que ofereça o ensino superior presencial no Mato Grosso.

A Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) tem procurado ampliar, no vasto território mato-grossense, a oferta de seus cursos de graduação por modalidades diferenciadas, através da implantação de diversos Núcleos Pedagógicos (UNEMAT, 2021), sendo a única instituição de ensino superior que oferece cursos de graduação em 39 (trinta e nove) municípios.

Diante deste contexto o objetivo deste artigo é analisar a existência de deslocamentos pendulares estudantis à UNEMAT, Campus Universitário Jane Vanini. O Campus Jane Vanini se localiza no município de Cáceres – MT e é local de maior concentração de estudantes da instituição, computando em janeiro de 2022 o total de 13 cursos de graduação presenciais de oferta continua alcançando o atendimento de 3.411 estudantes.

## METODOLOGIA

Para realização desta pesquisa adotou-se uma abordagem qualitativa e considerando os objetivos do trabalho, uma perspectiva descritiva. Para a coleta de dados utilizamos a pesquisa

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



bibliográfica e pesquisa documental, com aplicação de um estudo de caso realizado na Universidade do Estado de Mato Grosso, no Campus Universitário Jane Vanini localizado no município de Cáceres.

## CONCEITOS SOBRE CIDADE, URBANO E URBANIZAÇÃO

Não é objetivo desta sessão descrever os vários conceitos aceitos pela comunidade científica sobre cidade, urbano e urbanização, pretendemos apenas fixar algumas definições para que a discussão tenha fluidez nas próximas sessões. Assim, entendemos que a palavra cidade é um substantivo que envolve aglomeração humana de certa importância e que depende de formas políticas e sociais, produtos de determinações sociais (LENCIONI, 2008). Para a autora em cidades sempre existirá um aglomerado de pessoas que realizam trocas (comercialização) e possuem uma administração pública.

Souza (2005) contribui com a discussão do conceito de cidade ao esclarecer que cidades são caracterizadas como assentamentos humanos extremamente diversificados envolvendo atividades econômicas que se diferenciam dos assentamentos rurais onde a vida econômica é baseada na agricultura, pecuária e em alguns casos no extrativismo mineral. Para Souza (2005) é possível que as cidades tenham uma centralidade econômica e sua área de influência pode ir além dos limites territoriais da unidade político-administrativa, que no Brasil denominamos como Município.

Já o conceito de urbano sempre aparecerá vinculado a sociedade capitalista industrial. Para Martins (1979 *apud* LENCIONI, 2008) a urbanização no Brasil pode ser estudada a partir da dinâmica do complexo cafeeiro, por volta dos anos de 1930, momento em que houve a capacidade de gerar a acumulação capitalista. Mas, conforme Lencioni (2008), também é possível estudar o conceito de urbano e urbanização a partir de 1870 onde algumas cidades paulistas desenvolveram uma extensa rede urbana para prover condições de sucesso ao setor cafeeiro.

## RELAÇÕES E INTEGRAÇÕES ENTRE OS ESPAÇOS URBANOS

Um conjunto de transformações que afetaram as mais diversas esferas da sociedade brasileira e em especial as pequenas cidades ocorreram a partir da segunda metade da década de 1950 (CORREIA, 2011). As transformações ocorridas no âmbito urbano-industrial geraram impactos sobre as cidades e sobre o antigo mundo rural. A cidade passou a atrair a população do campo que procuravam empregos nas cidades como uma possibilidade de encontrar sobrevivência frente as mudanças. Rolnik (1995) também contribuiu com a discussão ao relatar que a indústria proporcionou um efeito desterritorializador, abrindo estradas no Centro-Oeste e Norte do Brasil, alterando a economia local, fazendo que mais pessoas abandonem suas atividades e rotinas habituais e acelerem a migração do campo rumo a cidade.

A partir de 1960 houve um rápido e intenso desenvolvimento urbano no Brasil, foram construídas novas rodovias, houve reformulações de portos de navegação, do tráfego aéreo e das telecomunicações que foram acompanhados da expansão da indústria automobilística que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



possibilitou a circulação interna mais ágil (CORRÊA, 2011). Para o autor o mercado de trabalho da cidade em expansão, a acessibilidade e a perda do papel central da terra para fins agrícolas em detrimento da terra para fins urbanos, explica a constituição de pequenas cidades.

Também é importante ressaltar que a constituição das cidades próximas umas das outras proporcionou a interação entre elas à medida que elas cresciam e interagiam entre si. A este fenômeno que envolve o fluxo diário de pessoas entre as cidades denominamos de migração, movimento ou deslocamento pendular diário, ou seja, quando as pessoas saem de seu local de residência para estudar ou trabalhar, se deslocam para outra cidade onde realizam suas atividades e voltam para sua cidade de residência (SOUZA, 2005). Conforme Corrêa (2011) geralmente são as pequenas cidades que viabilizam os movimentos pendulares em direção ao trabalho ou estudos em maiores cidades.

## DESLOCAMENTOS PENDULARES ESTUDANTIS

Para Delgado *et al* (2016) a preocupação com os deslocamentos pendulares se insere em uma discussão internacional sobre as características das cidades deste início de século. No Brasil as migrações pendulares chamam atenção para outro fenômeno a periferização, que geralmente surge associada a pobreza e à precariedade da infraestrutura urbana (MOURA, BRANCO e FIRKOWSKI, 2005). Para Moura (2009) a motivação para os movimentos pendulares está associada a dinâmica do arranjo urbano-regional, ou seja, na articulação de duas ou mais unidades político-administrativa em um único arranjo espacial.

Conforme Cardoso *et al* (2022) um fator-chave ao estudante na decisão da migração é a distância entre a sua casa e a universidade que ele pretende estudar. Para os autores quanto maior for a distância entre a instituição escolhida e a sua região de origem, maior será o custo financeiro e psicológico envolvido na migração. Custos como a formação de uma nova moradia, deslocamentos urbanos, viagens para visitar a família também devem ser incluídos nas contas e na decisão de migrar ou continuar a residir com os familiares (CARDOSO *et al*, 2022).

Cardoso *et al* (2022) realizaram uma vasta pesquisa na tentativa de caracterizar os estudantes que realizam migrações e uma das conclusões foram que mulheres e estudantes mais velhos apresentam uma probabilidade menor de realizar migrações intraestaduais, mas o fato de ter cursado o ensino médio em rede pública de ensino aumenta a probabilidade de migrar entre cidades do mesmo estado.

Soares, Lobo e Meneses (2021) acreditam que os deslocamentos pendulares estudantis não devem ser vistos como apêndices dos deslocamentos pendulares laborais ou ser visto como reflexos do mercado de trabalho. Para os autores a partir da expansão do ensino superior ao interior dos estados federativos brasileiros houve a oportunidade para a escolha de novos centros urbanos que não apenas aqueles que se localizam em regiões metropolitanas já consolidadas.

Por fim, Li (2016) destaca que a adoção do SISU (Sistema de Seleção Unificada), como mecanismo de seleção para o ensino superior, também ampliou os deslocamentos e as migrações estudantis. Mas a autora lembra que a mobilidade efetiva não é apenas na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



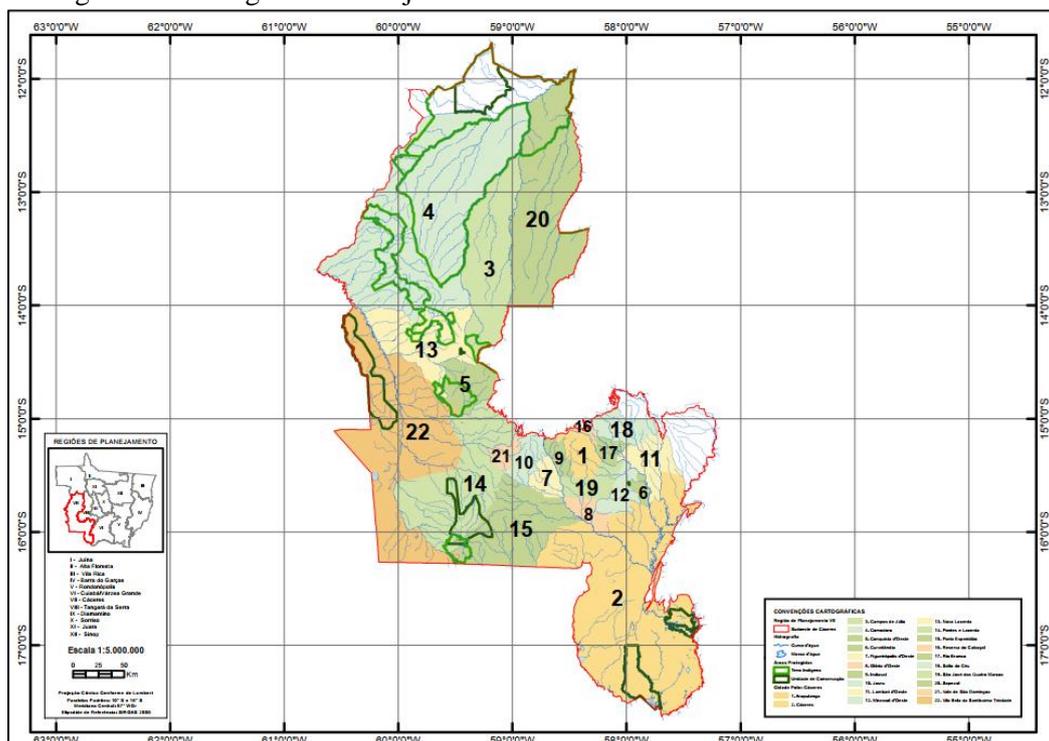
oportunidade de ingresso no ensino superior, mas que dependerá de diversos fatores como políticas afirmativas que garantam a permanência dos estudantes na região. Para a autora os estudantes ainda dão preferência as instituições de ensino superior próximas de seus locais de origem.

## O MUNICÍPIO DE CÁCERES E A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT

Cáceres é um dos municípios mais antigos do Estado de Mato Grosso, fundado em 06 de outubro de 1778, apenas 26 anos depois que o Capitão Dom Antônio Rolim de Moura fundou a primeira capital na então capitania de Mato Grosso. A vila de São Luís de Cáceres não passava de uma aldeia, mas tinha uma importante missão: Defender a fronteira sudoeste de Mato Grosso, auxiliar na comunicação entre Vila Bela da Santíssima Trindade (primeira capital do estado) e Cuiabá (atual capital do estado) e, via navegação pelo Rio Paraguai, se comunicar com a capitania de São Paulo (IBGE, 2022).

No Plano Plurianual para o quadriênio de 2020-2023, disposto pela Lei n. 11.071 de 26 de dezembro de 2019, Cáceres e mais 21 municípios circunvizinhos, integram uma das 12 regiões de planejamento. Vários dos municípios que hoje ocupam a VII Região de Planejamento do Governo do Estado de Mato Grosso foram emancipados de Cáceres, a saber: Mirassol D'Oeste, Rio Branco, Salto do Céu, Jauru, Porto Esperidião, Pontes e Lacerda, São José dos Quatro Marcos, Araputanga, Reserva do Cabaçal, Figueirópolis D'Oeste, Porto Estrela, Glória D'Oeste e Lambari D'Oeste (IBGE, 2022). A figura 1 demonstra a VII Região de Planejamento do governo do estado de Mato Grosso inserindo Cáceres como o município central.

Figura 1. VII Região de Planejamento – PPA 2020-2023



Fonte: MATO GROSSO (2019)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A Universidade do Estado de Mato Grosso nasceu no município de Cáceres em 1978 como Instituto de Ensino Superior de Cáceres (IESC) e trouxe como missão ser uma instituição criada no interior para oferecer a educação superior ao interior (UNEMAT, 2022). Anos mais tarde, em 1993, através da Lei Complementar n. 30, a instituição foi reconhecida como Universidade, transformando seus seis núcleos pedagógicos em campus universitários (UNEMAT, 2022).

De 1978 a 2021 a instituição expandiu. Em janeiro de 2022 a UNEMAT se faz presente em 39 municípios do Estado, com uma estrutura composta por 13 Campus universitários, 02 Campus avançados e 24 Núcleos Pedagógicos e Polos de Ensino (UNEMAT, 2021). Os Campus universitários e os campus avançados são estruturas permanentes enquanto os núcleos e polos de ensino são estruturas conveniadas com as prefeituras para oferecimento de turmas únicas. O Campus universitário localizado no município de Cáceres, denominado como Campus Jane Vanini, é o maior em oferta de cursos de graduação atendendo aproximadamente três mil e quatrocentos estudantes de graduação diariamente. O quadro 01 mostra um resumo dos cursos de graduação com suas respectivas vagas semestrais.

Quadro 1. Cursos de graduação oferecidos pela UNEMAT - Campus Jane Vanini – Cáceres/MT

Curso	Formação	Nível	Período	Nº de vagas semestrais
Agronomia	Bacharelado	Graduação	Integral	80
Ciências Biológicas	Bacharelado/Licenciatura	Graduação	Integral	80
Ciências Contábeis	Bacharelado	Graduação	Matutino	80
Ciência da Computação	Bacharelado	Graduação	Matutino	80
Direito	Bacharelado	Graduação	Matutino	80
Educação Física	Licenciatura	Graduação	Matutino	80
Enfermagem	Bacharelado	Graduação	Integral	80
Geografia	Licenciatura	Graduação	Noturno	80
História	Licenciatura	Graduação	Noturno	80
Letras	Licenciatura	Graduação	Noturno	80
Matemática	Licenciatura	Graduação	Noturno	80
Medicina	Bacharelado	Graduação	Integral	80
Pedagogia	Licenciatura	Graduação	Noturno	80

Fonte: UNEMAT, 2021.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Com o quadro 1 nota-se uma separação entre o tipo de formação e seu período de oferecimento de curso, pois os cursos do período matutino, são voltados a formação de bacharéis enquanto os cursos do período noturno são voltados a formação de licenciados/professores.

### DESLOCAMENTOS PENDULARES ESTUDANTIS NO CAMPUS JANE VANINI

Os dados coletados junto ao Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) demonstram que houve 3.411 estudantes matriculados no semestre de 2022/1, sendo 75%, ou 2.559 estudantes, residentes no município de Cáceres.

Para chegarmos à definição da região que há redes pendulares consideramos três aspectos: 1) Região de planejamento do Governo do Estado de Mato Grosso, ou seja, os municípios devem constar na lista da região de planejamento estadual; 2) Municípios que foram emancipados de Cáceres e 3) Municípios que possuem proximidade geográfica e pavimentação disponível entre as cidades. Dessa forma estabelecemos redes de pendularidade entre os municípios conforme apresentamos na tabela 1.

Tabela 1. Municípios que compõem as redes de pendularidade com Cáceres - MT

Município	População estimada (2021)	Distância até Cáceres (KM)
<b>CÁCERES</b>	<b>95.339</b>	-
Mirassol D'Oeste	28.135	80,9
Glória D'Oeste	2.990	92,2
São José dos Quatro Marcos	18.788	93,2
Lambari D'Oeste	6.246	102,0
Porto Esperidião	12.176	105,9
Rio Branco	5.147	118,8
Araputanga	17.078	121,6
Salto do Céu	3.226	133,4

Fonte: IBGE (2022) com adaptações

Consideramos para fins desta pesquisa que Cáceres se enquadra como uma cidade média quando comparada as cidades circunvizinhas e que é possível que os estudantes realizem as migrações pendulares até Cáceres com objetivo de estudar na UNEMAT. Para fins de análise dos deslocamentos excluiu-se os estudantes de cursos integrais, pois estes não possuem condições de ir e voltar diariamente devido a carga horária exigidas por seus cursos. A tabela 2 apresenta um resumo dos deslocamentos pendulares estudantis ocorridas na Unemat Campus

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Jane Vanini, conforme os dados retirados do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) em abril/2022.

Tabela 2. Deslocamentos pendulares estudiantis no Campus Jane Vanini - UNEMAT

Município	Distância até Cáceres (KM)	Período de aulas	Quantidade de Estudantes
Mirassol D'Oeste	80,9	Matutino	32
		Noturno	42
Glória D'Oeste	92,2	Matutino	03
		Noturno	09
São José dos Quatro Marcos	93,2	Matutino	28
		Noturno	20
Lambari D'Oeste	102,0	Matutino	-
		Noturno	13
Porto Esperidião	105,9	Matutino	03
		Noturno	33
Rio Branco	118,8	Matutino	01
		Noturno	09
Araputanga	121,6	Matutino	07
		Noturno	18
Salto do Céu	133,4	Matutino	03
		Noturno	14

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que são 235 (duzentos e trinta e cinco) alunos que realizam deslocamentos pendulares diários o que representa aproximadamente 7% dos estudantes matriculados no Campus Jane Vanini. Também é possível identificar com os dados da pesquisa que quanto maior é a distância entre as cidades menor é o número de estudantes dispostos a realizar os deslocamentos pendulares, o que valida a hipótese de Cardoso *et al* (2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



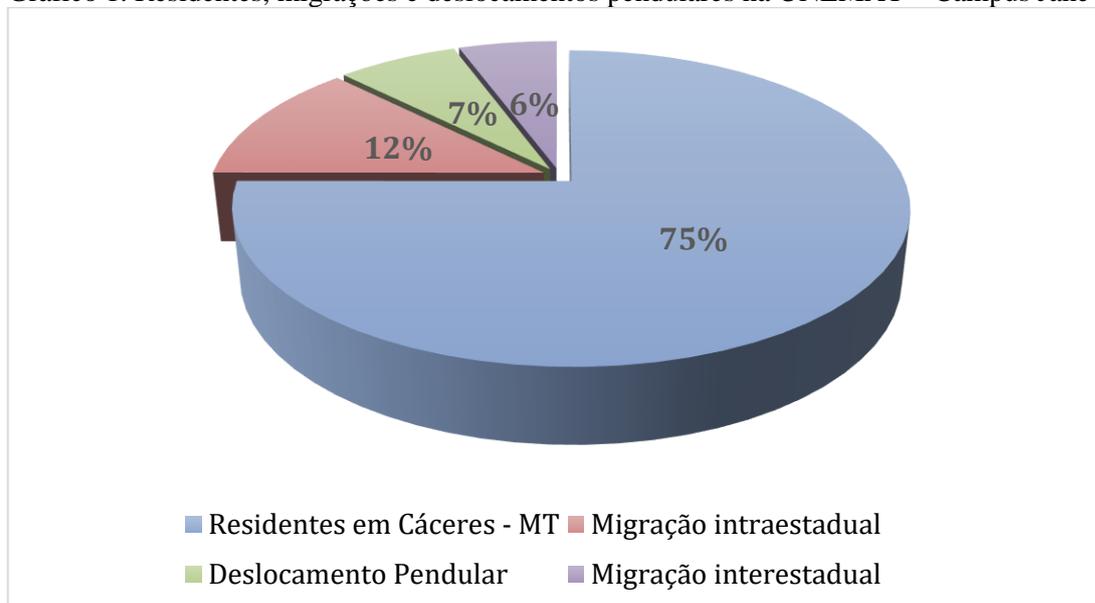
APOIO:



Observa-se ainda na tabela 1 que 67,2% dos estudantes que realizam as migrações pendulares em 2022/1 estão matriculados no período noturno. Vale ressaltar que o período noturno oferece cursos de licenciaturas (Matemática, Geografia, História, Letras e Pedagogia) enquanto o período matutino os cursos oferecidos são de bacharelado (Direito, Ciências Contábeis, Ciências da Computação e Educação Física). Embora careça de aprofundamento e análise em relação as razões de escolha do curso, é possível sugerir que muitos estudantes optam por realizar uma licenciatura e se submeter a um deslocamento pendular diário com a intenção de não perder o vínculo com seu local de trabalho/residência.

Com a análise dos dados também foi possível verificar as migrações intraestaduais e interestaduais, além de identificar os estudantes residentes em Cáceres. O gráfico 1 demonstra esta análise.

Gráfico 1. Residentes, migrações e deslocamentos pendulares na UNEMAT – Campus Jane Vanini



Fonte: Dados da Pesquisa

Percebe-se, com a exposição do Gráfico 1, a importância dos estudantes que realizam os deslocamentos pendulares, quando comparamos o percentual próximo aqueles que realizam as migrações interestaduais. Mesmo que os deslocamentos pendulares e as migrações intra e interestaduais sendo minorias, os três tipos de migrações representam o equivalente a 25% do total de estudantes no maior Campus universitário da instituição.

## CONCLUSÃO

Não foi objetivo deste trabalho encontrar a motivação dos estudantes ao realizem os deslocamentos pendulares. Também não foi objetivo investigar a presença ou ausência de cursos de nível superior oferecido por entidades privadas nas cidades circunvizinhas. O objetivo foi verificar a existência de deslocamentos pendulares até a UNEMAT – Campus Jane Vanini

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



e este objetivo foi alcançado pois os dados da pesquisa demonstraram que aproximadamente 7% dos estudantes matriculados em 2022/1 realizam deslocamentos pendulares.

Também foi possível observar que cerca de 67% das migrações pendulares são realizadas no período noturno, onde a UNEMAT oferece cursos de licenciatura e sem esgotar a discussão é possível acreditar que estes estudantes do período noturno optam por manter vínculos afetivos ou profissionais em seus locais de residência e não alterar suas residências para Cáceres, mesmo considerando Cáceres como uma cidade de médio porte e com maiores oportunidades de empregabilidade.

Durante a pesquisa foi possível verificar que os municípios que compõem a rede de penduralidade também possuem uma ligação histórica, já que todos foram emancipados do município de Cáceres e este continua sendo o maior município da região pesquisada.

É possível continuar ou ampliar esta pesquisa para outros Campus da UNEMAT e ainda analisar duas vertentes: 1) A motivação dos estudantes em realizar os deslocamentos pendulares e não migrações intraestadual e 2) Quais são as políticas afirmativas da UNEMAT que promovem apoio aos estudantes nos deslocamentos pendulares ou àqueles que optam por realizar migrações intraestadual ou interestadual.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, Renata Pereira; CASTRO, Andressa Porto; FRIO, Gustavo Saraiva; FOCHEZATTO, Adelar. Migração estudantil: uma análise do impacto da política de cotas e do programa universidade para todos. In.: MACEDO, Fernando Cezar de; NETO MONTEIRO, Aristides; VIEIRA, Danilo Jorge. (orgs). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA, 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. **As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural**. GEOUSP - Espaço e tempo. São Paulo, n. 30, pp 05 - 12, 2011.

DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley Vanice; MOURA, Rosa; CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa. Mobilidades nas regiões metropolitanas brasileiras: processos migratórios e deslocamentos pendulares. In.: Renato Balbim, Cleandro Krause, Clarisse Cunha Linke. (orgs). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea: ITDP, 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/panorama>> Acesso em 25 de abril de 2022.

LARA, Julio Cezar de; CARNIELLO, Monica Franchi. **Desenvolvimento Regional e a expansão do ensino superior público: O caso da Universidade do Estado de Mato Grosso**. Rev. Ens. Educ. Cienc. Human., Londrina, v. 19, n.1, p. 52-58, 2018

LENCIONI, Sandra. **Observações sobre o conceito de cidade e urbano**. GEOUSP - Espaço e tempo. São Paulo, 24, pp. 109-123, 2008.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



LI, Denise Leyi. **O novo Enem e a plataforma Sisu: efeitos sobre a migração e a evasão estudantil.** Programa de Pós-Graduação em Economia, FEA/USP, São Paulo, 2016

MATO GROSSO. Lei n. 11.071 de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, Poder Executivo, Cuiabá, MT, 27 dez 2019. Disponível em <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347c50f55032569140065ebbf/f8956d821cd121ec042584dd003f109a?OpenDocument>> Acesso em 25 de abril de 2022.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba.** 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, Rosa; BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello; FIRKOWSKI, Olga Lucia. C. Freitas **Movimento pendular e perspectivas de pesquisa em aglomerados urbanos.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SOARES, Rafael Santigado; LOBO, Carlos; MENESES, Isabela Lopes. **Redes de pendularidade estudantil dos polos sub-regionais do interior de Minas Gerais.** GeoTextos, vol. 17, n. 1, julho 2021. R. Soares, C. Lobo, I. Meneses. 41-65

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

UNEMAT, Universidade do Estado de Mato Grosso. **Anuário Estatístico 2021 ano base 2020.** Editora Unemat: setembro, 2021.

UNEMAT, Universidade do Estado de Mato Grosso. **Nossa História.** 2022. Disponível em <<https://unemat.br/site/institucional/nossa-hist%C3%B3ria>> Acesso em: 25 de abril de 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 2: Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

## DIFERENÇAS REGIONAIS NO BRASIL E A NECESSIDADE DO “PENSAR TERRITORIALMENTE”

REGIONAL DIFFERENCES IN BRAZIL AND THE NEED TO “THINK TERRITORIALLY”

DIFERENCIAS REGIONALES EN BRASIL Y LA NECESIDAD DE “PENSAR TERRITORIALMENTE”

Ariana Cericatto da Silva<sup>1</sup>, Francisco Dietima da Silva Bezerra<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora na Univel Centro Universitário.

<sup>2</sup> Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor do Instituto Federal do Acre (IFAC).

### RESUMO

A teoria do desenvolvimento endógeno pressupõe o protagonismo dos atores locais, interagindo em laços de cooperação territorial. Em outras palavras, a ideia que ganha impulso nas esferas acadêmica e política é a de que as diversidades e peculiaridades da localidade devem ser amplamente consideradas e discutidas no processo de implementação de políticas, e que os atores sociais locais desempenham papel fundamental na elaboração de ações efetivas, já que esses são os maiores conhecedores de suas problemáticas e realidade territorial. Essa percepção contrasta fortemente com o pensamento linear fundamentado na centralização das decisões políticas, o qual trata as diversas realidades territoriais com dinâmicas homogêneas. Diante dessa dualidade de percepções, o objetivo do presente trabalho é mostrar que as regiões brasileiras, de fato, apresentam traços socioeconômicos distintos que, em muito, se distanciam de um território homogêneo e único. Isso pressupõe, portanto, a combinação de políticas públicas mais gerais com ações mais específicas e localizadas, a fim de contemplar as diversas dinâmicas e realidades territoriais brasileiras. Comprovou-se, com a análise descritiva, que as regiões Norte e Nordeste, as maiores em termos territoriais, são as que continuam apresentando os piores resultados em termos socioeconômicos. Fica evidente, assim, a necessidade de se “pensar territorialmente” levando em conta as particularidades dessas regiões a fim de buscar um desenvolvimento econômico para o Brasil.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento endógeno. Dinâmicas territoriais. Regiões brasileiras.

### RESUMEN

La teoría del desarrollo endógeno presupone el papel de los actores locales, interactuando en lazos de cooperación territorial. En otras palabras, la idea que cobra fuerza en el ámbito académico y político es que las diversidades y peculiaridades de la localidad deben ser ampliamente consideradas y discutidas en el proceso de implementación de las políticas, y que los actores sociales locales juegan un papel fundamental en la elaboración de las mismas de acciones efectivas, ya que estos son los más conocedores de sus problemas y realidad territorial. Esta percepción contrasta fuertemente con el pensamiento lineal basado en la centralización de las decisiones políticas, que trata las distintas realidades territoriales con dinámicas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



homogêneas. Frente a esa dualidad de percepciones, el objetivo del presente trabajo es mostrar que las regiones brasileñas, de hecho, presentan rasgos socioeconómicos distintos que, con mucho, se alejan de un territorio homogéneo y único. Esto presupone, por lo tanto, la combinación de políticas públicas más generales con acciones más específicas y localizadas, para contemplar las diferentes dinámicas y realidades territoriales brasileñas. Se comprobó, con el análisis descriptivo, que las regiones Norte y Nordeste, las más grandes en términos territoriales, son las que continúan presentando peores resultados en términos socioeconómicos. Es evidente, por tanto, la necesidad de “pensar territorialmente” teniendo en cuenta las particularidades de estas regiones para buscar el desarrollo económico de Brasil.

**Palabras clave:** Desarrollo endógeno. Dinámicas territoriales. Regiones brasileñas.

## ABSTRACT

The theory of endogenous development presupposes the role of local actors, interacting in territorial cooperation ties. In other words, the idea that gains momentum in the academic and political spheres is that the diversities and peculiarities of the locality must be widely considered and discussed in the process of implementing policies, and that local social actors play a fundamental role in the elaboration of actions. effective, since these are the most knowledgeable about their problems and territorial reality. This perception strongly contrasts with linear thinking based on the centralization of political decisions, which treats the different territorial realities with homogeneous dynamics. Faced with this duality of perceptions, the objective of the present work is to show that Brazilian regions, in fact, present distinct socioeconomic traits that, by far, distance themselves from a homogeneous and unique territory. This presupposes, therefore, the combination of more general public policies with more specific and localized actions, in order to contemplate the different dynamics and Brazilian territorial realities. It was proved, with the descriptive analysis, that the North and Northeast regions, the largest in territorial terms, are the ones that continue to present the worst results in socioeconomic terms. It is evident, therefore, the need to “think territorially” taking into account the particularities of these regions in order to seek economic development for Brazil.

**Keywords:** Endogenous development. Territorial dynamics. Brazilian regions.

## INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo capitalista constituiu um novo modelo de desenvolvimento econômico, mais conhecido por fordismo, que se caracterizou como um sistema de produção monopolista industrial estandardizado, apoiado no consumo de massa e numa divisão do trabalho taylorista. Esse sistema de produção teve apoio do Estado por meio da legislação social, das convenções coletivas, e das regulações sobre a redistribuição dos ganhos de modo a garantir o crescimento da demanda efetiva. O ápice do fordismo ocorreu entre os anos de 1950 e 1960. A partir dos anos 1970 o modo de desenvolvimento fordista entrou em crise. O sistema de produção em massa se encontrava abalado, tanto pelo esgotamento relativo das técnicas taylorianas, como pela crise inflacionária global (BENKO, 2002).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Para Benko (2002), houve inicialmente uma saturação dos mercados nacionais para os bens de consumo fabricados em série, ocasionando uma queda no ritmo de acumulação. Para recompor seus lucros, as empresas foram para o mercado internacional, intensificando suas trocas com outros países. No entanto, no âmbito global, não haviam mecanismos capazes de regular a oferta e a demanda. Isso resultou numa crise de múltiplas dimensões agravada pelos choques do petróleo em 1973 e em 1979. Tudo isso revelou que a cadeia de produção fordista se fragilizava devido sua rigidez e incapacidade de se adequar aos cenários adversos da economia mundial. Neste contexto, a estratégia de saída da crise do fordismo foi a adoção da produção flexível, com o objetivo de restaurar as condições de valorização do capital.

Neste período, consolidaram-se três tipos novos de espaços econômicos flexíveis, “as indústrias de alta tecnologia (os novos complexos de produção), a economia de serviços (essencialmente nos espaços metropolitanos) e as atividades artesanais e das [Pequenas e Médias Empresas]” (BENKO, 2002, p. 24).

Essa dialética entre o local e o global, expõe a presença de especificidades regionais e reforça a ideia de que os territórios são heterogêneos, explicando assim, porque algumas periferias se industrializaram e outras não, e porque alguns centros se desarticularam. O fato é que tais elementos reacenderam a teoria do desenvolvimento endógeno e, juntamente com ela, todas as questões relativas às pequenas empresas. Em outras palavras, a ideia que ganha impulso nas esferas acadêmica e política é a de que as diversidades e peculiaridades da localidade devem ser amplamente consideradas e discutidas no processo de implementação de políticas, e que os atores sociais locais desempenham papel fundamental na elaboração de ações efetivas, já que esses são os maiores conhecedores de suas problemáticas e realidade territorial. Essa percepção contrasta fortemente com o pensamento linear fundamentado na centralização das decisões políticas, o qual trata as diversas realidades territoriais com dinâmicas homogêneas.

Diante dessa dualidade de percepções, o objetivo do presente trabalho é mostrar que as regiões brasileiras, de fato, apresentam traços socioeconômicos distintos que, em muito, se distanciam de um território homogêneo e único. Isso pressupõe, portanto, a combinação de políticas públicas mais gerais com ações mais específicas e localizadas, a fim de contemplar as diversas dinâmicas e realidades territoriais brasileiras.

O presente trabalho, de natureza essencialmente descritiva, utilizou-se de informações secundárias disponibilizadas pelo principal órgão de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o Censo Demográfico e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Para isso, a pesquisa encontra-se estruturada em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção resgata-se alguns conceitos como o de desenvolvimento econômico e desenvolvimento endógeno para melhor compreensão das especificidades do caso brasileiro. Logo depois (terceira seção) são apresentados os aspectos metodológicos, na quarta seção apresenta-se os resultados e discussões. E por fim apresenta-se as considerações finais.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O desenvolvimento econômico é considerado como uma esfera específica do crescimento econômico (crescimento econômico pode ser encarado como a variação do volume total de produção no tempo), porém o crescimento do produto deve expandir à uma taxa maior que a do aumento da população. No entanto, o “desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação, de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso às formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade.” (FURTADO, 2004, p. 3).

Para Schumpeter (1982, p. 47) o desenvolvimento econômico é “uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, uma perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente”. Assim, o desenvolvimento schumpeteriano traduz-se por mudanças quantitativas e qualitativas das variáveis econômicas, que alteram a estrutura econômica e as condições de equilíbrio. As ações do Estado influenciam as transformações das estruturas econômicas. Sua ação é fundamental para influenciar nas decisões dos empresários.

O Estado tem um papel importante no desenvolvimento econômico, pois é capaz de intervir com políticas públicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico, através do melhoramento da infraestrutura, fomento das atividades produtivas e em investimentos sociais (MYRDAL, 1965; FERRERA DE LIMA et. al, 2011).

O processo de desenvolvimento econômico se caracteriza ao transformar economias subdesenvolvidas em economias desenvolvidas. Nesse processo, as regiões saem de atividades consideradas atrasadas para atividades mais modernas ou avançadas. Ao ser desencadeado o processo de desenvolvimento numa dada região, economias internas e externas crescentes garantem a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, em detrimento de outras regiões e atividades produtivas. O problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e canalizar energias na direção de atividades mais modernas. Assim, para alcançar o desenvolvimento é essencial comprometer-se com uma série de ações que produzam efeitos favoráveis sobre o fluxo de renda e em várias áreas econômicas e sociais, tais como: atividades urbanas, a indústria, infraestrutura logística, etc., cuja realização é limitada pela capacidade de investimento regional (HIRSCHMAN, 1961).

Para Singer (1970), quando uma região se desenvolve, ela pode romper as amarras que a prendem à divisão social do trabalho e que estabelecem que economias menos desenvolvidas estejam fadadas a se tornarem produtoras especializadas em alimentos e matérias-primas. Como as regiões que desenvolvem suas economias não deixam completamente o cenário do comércio exterior, seu rompimento com a divisão social do trabalho existente exige que uma nova divisão substitua a velha divisão do trabalho.

O desenvolvimento endógeno surgiu das transformações ocorridas nas teorias de desenvolvimento regional na década de 1980. Desde o início dos anos de 1980, ocorreu uma profunda alteração na política econômica, momento em que os atores locais e regionais passaram a empreender ações objetivando influenciar os processos de crescimento das economias locais. Essas transformações foram provocadas pela crise e pelo declínio de regiões tradicionalmente industriais e pela emergência de regiões portadoras de novos paradigmas industriais. O que se observa é que ao mesmo tempo em que ocorre um movimento de expansão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



por parte das empresas (subcontratações, alianças e fusões) e dos países (abertura comercial e aumento do volume do capital em circulação mundial), as regiões vem mostrando um movimento de “endogeneização”, tanto das decisões relacionadas ao seu destino quanto do uso dos meios e dos recursos utilizados no processo econômico (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; REZENDE; FERNANDES; SILVA, 2007).

Assim, o desenvolvimento endógeno surgiu como resposta das comunidades aos desafios colocados pelo fechamento de empresas, pela desindustrialização e pelo aumento do desemprego. A teoria do desenvolvimento endógeno pressupõe o protagonismo dos atores locais, interagindo em laços de cooperação territorial que constituem o capital social de uma região, esse tipo de capital permite aos membros de uma comunidade confiar uns nos outros e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum (SOUZA FILHO, 2002; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão social do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Dessa forma, o desenvolvimento endógeno consiste em um enfoque territorial do desenvolvimento e do funcionamento do sistema produtivo (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Vázquez Barquero (2001) propõem, ainda, que o desenvolvimento de uma economia é sempre promovido por atores de uma sociedade que tem uma cultura, formas e mecanismos próprios de organização. Cada sociedade promove o surgimento de formas específicas de organizações e de instituições que lhe são próprias e que haverão de favorecer ou dificultar a atividade econômica, pelo fato de os agentes econômicos tomarem suas decisões nesse entorno organizacional e institucional e por nem sempre seguirem as prescrições teóricas dos modelos econômicos.

Neste sentido, a teoria do desenvolvimento endógeno identificou que os fatores de produção, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, podem ser determinados dentro da região. Por conseguinte, logo se entende que regiões as quais estes fatores se fazem presente ou são estrategicamente direcionadas para desenvolvê-los internamente teriam as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado (SOUZA FILHO, 2002).

Na base desse desenvolvimento estaria a identificação ou criação de uma cultura cooperativa na comunidade. E seria da existência dessa cultura que se centra na crença de uma perspectiva de desenvolvimento alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível local, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, que se viabilizaria uma trajetória de desenvolvimento virtuosa (ORTEGA, 2008). Assim, o grau de desenvolvimento é determinado pelo capital social, entendido como uma conjunção de forças sociais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas para o desenvolvimento de ações coletivas benéficas à comunidade (MOYANO-ESTRADA, 1999).

No entanto, no Brasil, não muito raro, uma característica marcante é a centralização das decisões governamentais, tratando os mais diversos espaços territoriais de forma homogênea,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



sem, portanto, levar em consideração as particularidades locais<sup>1</sup>. Isso tem contribuído para o alargamento e intensificação das desigualdades locais, regionais, setoriais, sociais e econômicas, exigindo mudanças substanciais na forma de se enfrentar as assimetrias que persistem nas diversas regiões brasileiras (BRASIL, 2008). Tal percepção é vislumbrada pelos próprios órgãos públicos, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual afirmou, em 2005, que:

As políticas públicas implementadas nas últimas décadas pelo Governo Federal trataram sempre o país como um todo homogêneo. A realização de investimentos e serviços mostrou que políticas nacionais muito centralizadas na gestão e pulverizadas na implementação apresentam dificuldades em atingir os objetivos esperados do desenvolvimento de forma sustentável, por serem pouco sensíveis às particularidades locais e ao enfoque sistêmico, acabando por sujeitar a matriz social e produtiva exclusivamente aos interesses nacionais (BRASIL, 2005a, p. 01).

As políticas públicas ao serem empreendidas a partir de uma perspectiva homogênea contribuem para que as regiões ou localidades mais desenvolvidas se beneficiem mais das ações governamentais, o que tende a potencializar as disparidades inter-regionais. Ortega (2008, p. 16) denomina como “territórios economicamente deprimidos os espaços territoriais cujos indicadores sociais (educação, renda, saúde e mortalidades infantil, etc.) ficam aquém da média nacional [...]”. O autor é enfático ao afirmar que:

Como consequência da distribuição assimétrica dos recursos, os benefícios que poderiam ocorrer com a descentralização são captados, especialmente, em regiões e localidades mais desenvolvidas, que dispõem de meios e capacitações para desempenhar as funções que foram sendo atribuídas a elas, [...], o que acaba mantendo ou ampliando as disparidades inter-regionais (ORTEGA, 2008, p. 16).

Para que o desenvolvimento endógeno ocorra é necessário que ocorram mudanças econômicas, sociais e estruturais na base territorial, ou seja, que sejam lideradas pela comunidade local através de seu potencial de crescimento, o que poderá contribuir para a melhoria do nível de vida da população. Assim, segundo Ortega (2008, p. 20), torna-se essencial a conjugação de “ações de cima para baixo (*top-down*) com as de baixo para cima (*bottom-up*) para o sucesso do desenvolvimento territorial” e endógeno. Isso porque, o desenvolvimento territorial visa valorizar o local com estratégias endógenas, de dentro para fora, de tal modo que o capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento de cada território individualmente seja considerado no processo de implementação de políticas públicas.

Para tanto, a implementação de ações sinérgicas com a realidade local requer, antes de tudo, um diagnóstico dos principais problemas, cujo intuito, qual seja, o conhecimento das reais necessidades do território (ORTEGA, 2008). Assim, procuramos destacar, na próxima seção, alguns aspectos socioeconômicos das grandes regiões brasileiras que carecem de um olhar atento por parte das políticas públicas.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

As dimensões continentais do Brasil fazem com que o país apresente singularidades importantes, de tal modo que as diferenças regionais são facilmente perceptíveis ao se analisar alguns indicadores. Em termos populacionais, em 2017, por exemplo, conforme dados das

estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) — a qual foi utilizada para se ter um resultado mais atualizado, visto que o último Censo Demográfico foi em 2010 —, o Brasil possuía cerca de 207,5 milhões de pessoas, sendo as regiões Sudeste (41,9%) e Nordeste (27,6%) as mais populosas, enquanto Centro-Oeste e Norte detinham o menor quantitativo populacional (Tabela 1).

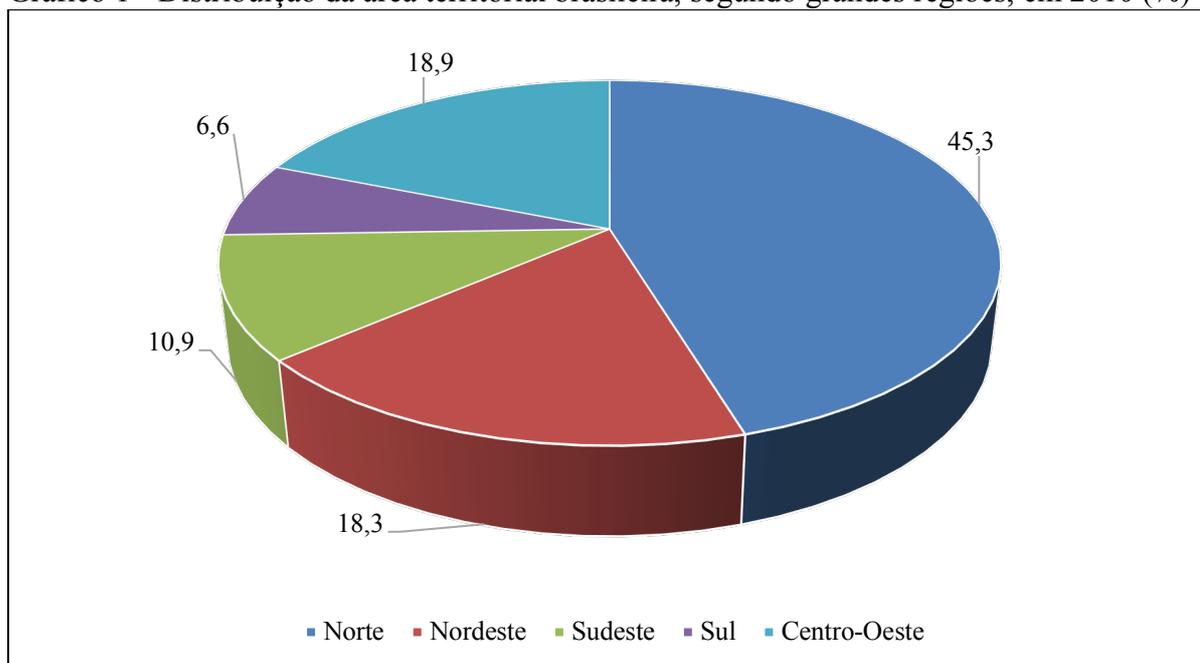
Tabela 1 - Distribuição da população brasileira, segundo grandes regiões, em 2017

Área Geográfica	População total	% do total
Brasil	207.660.929	100,0
Norte	17.936.201	8,6
Nordeste	57.254.159	27,6
Sudeste	86.949.714	41,9
Sul	29.644.948	14,3
Centro-Oeste	15.875.907	7,6

Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

Outra diferença significativa refere-se à extensão territorial das regiões brasileiras. Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, a região Norte perfaz, praticamente, metade do território nacional, com 45,3% da área total, e o Sul representa a menor extensão territorial. O caso particular do Norte, *per si*, mostra os desafios para as esferas governamentais em implementar políticas públicas, dada a complexidade para se englobar dinâmicas tão distintas que possivelmente existem nesse amplo espaço territorial (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Distribuição da área territorial brasileira, segundo grandes regiões, em 2010 (%)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE (2010).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

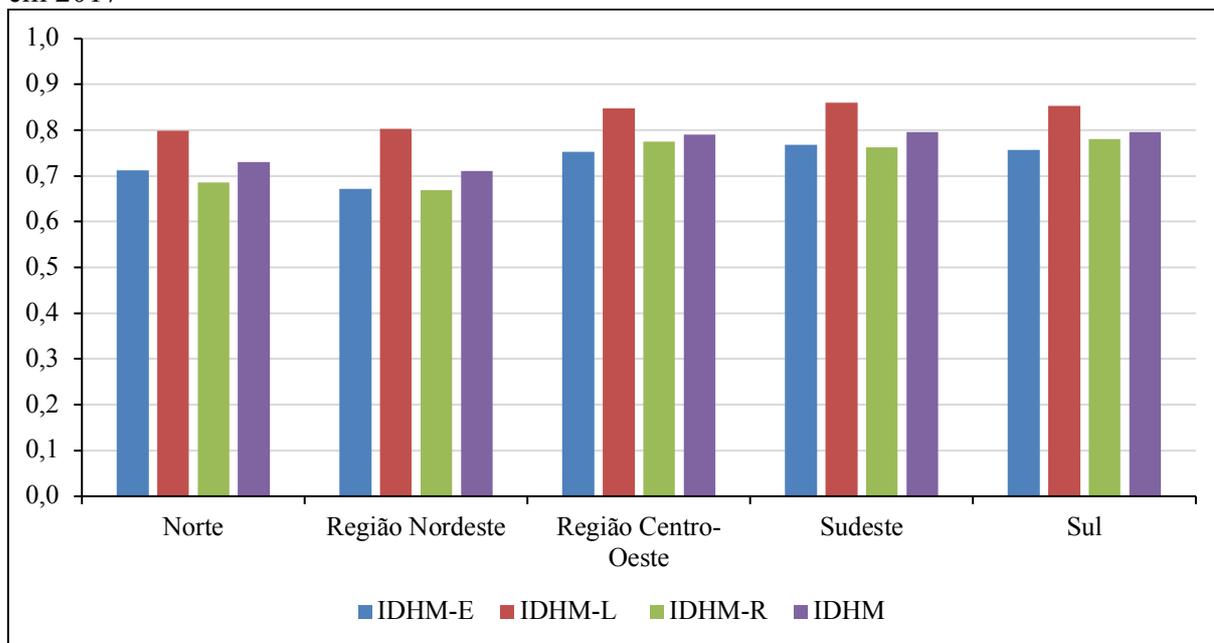


APOIO:



As regiões brasileiras também guardam diferenças substanciais quanto a outros indicadores/dimensões. No que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>ii</sup>, nota-se pelo Gráfico 2 que nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul o índice é de 0,8, considerado muito alto de acordo com os parâmetros do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), enquanto Norte e Nordeste o mesmo indicador é 0,7 (alto). Quando se analisa as três dimensões que compõem o índice (educação, longevidade e renda), as diferenças ficam ainda mais evidentes, sobretudo em relação ao rendimento e educação, de tal modo que o Nordeste apresenta o menor índice nesses dois indicadores.

Gráfico 2 - Média do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das regiões brasileiras, em 2017



Fonte: Brasil (2017).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua (PNAD), de 2017, mostram que o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas era, em média, de R\$ 2.178 para o Brasil. A análise segundo as grandes regiões brasileiras evidencia um padrão desigual, de tal maneira que em um extremo encontram-se o Nordeste e Norte com os menores rendimentos médios, R\$ 1.509 e R\$ 1.630, respectivamente, e, no outro extremo, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul que apresentaram o maior rendimento médio mensal, inclusive superior à média nacional (Tabela 2).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Tabela 2 - Rendimento real médio mensal de todos os trabalhos (em reais) da população ocupada e composição dos rendimentos, a preços médios do ano, por tipo de rendimento, em 2017

Área Geográfica	Rendimento médio (em R\$)	% da renda dos rendimentos do trabalho	% da renda das aposentadorias e pensões	% da renda de outras fontes
Brasil	2.178	74,8	18,3	6,9
Norte	1.630	78,0	14,1	7,9
Nordeste	1.509	68,7	22,4	8,9
Sudeste	2.425	76,0	17,6	6,4
Sul	2.397	74,5	19,2	6,3
Centro-Oeste	2.512	78,6	14,8	6,6

Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

Em todas as regiões brasileiras o trabalho ainda é a principal fonte de rendimento para a população, de tal modo que sua participação na composição da renda é superior à das outras fontes (aposentadorias/pensões, aluguel e arrendamento, pensão alimentícia, doação, etc.). Porém, na região Nordeste (além de ter a menor participação do rendimento do trabalho em comparação com as demais regiões) ganha importância, também, as aposentadorias e pensões, as quais seriam responsáveis por cerca de 22% dos rendimentos, ao passo que nas demais essa participação varia entre 14,1% e 19,2%.

A renda domiciliar *per capita* também apresenta dinâmica distinta entre as regiões brasileiras. Conforme dados da Tabela 3, a média nacional do rendimento médio *per capita* (rendimento real médio por pessoa), em 2017, foi de R\$ 1.271. A região Sul apresentou o maior rendimento (R\$ 1.621), sendo praticamente duas vezes superior ao valor recebido nas regiões Nordeste (R\$ 834) e Norte (R\$ 857).

Tabela 3 - Rendimento médio mensal real domiciliar *per capita*, segundo as grandes regiões brasileiras em 2017 (em R\$)

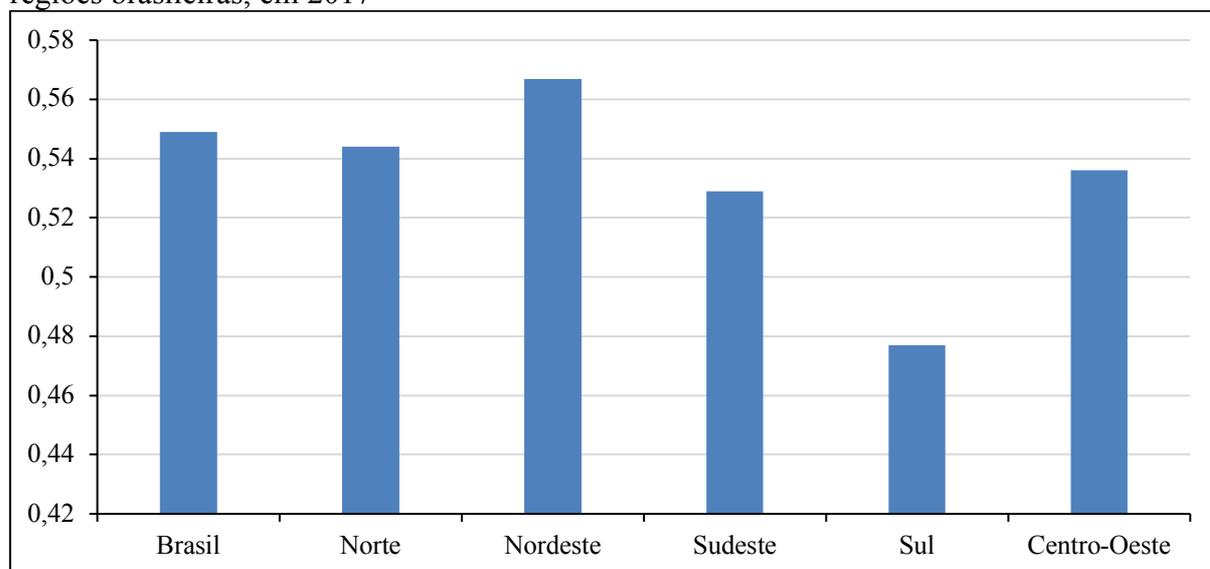
Área Geográfica	Renda <i>per capita</i> (em R\$)
Brasil	1.271
Norte	857
Nordeste	834
Sudeste	1.583
Sul	1.621
Centro-Oeste	1.553

Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

Para se analisar a concentração da renda, o IBGE divulga o índice de Gini do rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* para o Brasil e grandes regiões. Essa é uma medida de

concentração da distribuição, e seu valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). De posse dessas informações, nota-se que o índice para o Brasil foi estimado em 0,549. O Nordeste apresentou a maior concentração do rendimento *per capita* (0,567) frente ao menor índice da região Sul (0,477).

Gráfico 3 - Índice de Gini do rendimento médio mensal real domiciliar *per capita*, segundo regiões brasileiras, em 2017



Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

Os dados do Atlas Brasil para o ano de 2017 demonstram que os 10% mais ricos do país ganhavam 17 vezes a mais que os 40% mais pobres. Nas regiões Norte e Sul os 10% mais ricos ganhavam, respectivamente, cerca de 20 e 10 vezes a mais que os 40% mais pobres. Já os 20% mais ricos ganhavam, nessas duas regiões, aproximadamente 14 e 7 vezes a mais que os 40% mais pobres (Tabela 4).

Tabela 4 - Média dos indicadores de desigualdade de renda das grandes regiões brasileiras, em 2017

Área Geográfica	Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres	Razão 20% mais ricos / 40% mais pobres
Brasil	17,3	11,9
Norte	20,3	14,1
Nordeste	18,2	12,4
Sudeste	14,0	9,7
Sul	10,7	7,7
Centro-Oeste	14,2	10,1

Fonte: Brasil (2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



As regiões Norte e Nordeste, de forma similar ao que foi analisado anteriormente, – essas regiões apresentaram deficiência em praticamente todos os indicadores investigados no presente trabalho — concentram a maiores taxas de extremamente pobres e, principalmente, de vulneráveis. Note-se que, enquanto o percentual de vulneráveis nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é menos de 20%, no Norte e Nordeste é acima de 40%, conforme dados do Atlas Brasil para o ano de 2017. Isso mostra uma situação de fragilidade socioeconômica, a qual determinados grupos vivem um processo de exclusão e de comprometimento do bem-estar social.

Tabela 5 - Distribuição da população extremamente pobre, pobres e com tendência a pobreza nas grandes regiões, em 2017

Área Geográfica	% de extremamente pobres	% de pobres	% de vulneráveis à pobreza
Brasil	6,0	11,7	25,0
Norte	14,1	27,1	46,5
Nordeste	11,6	22,4	42,6
Sudeste	3,7	7,0	17,8
Sul	2,3	4,2	11,2
Centro-Oeste	2,8	5,9	15,6

Fonte: Brasil (2017).

A inadequabilidade das condições domiciliares nas regiões Norte e Nordeste é uma problemática bastante presente, sobretudo em relação ao esgotamento sanitário e coleta de lixo, conforme pode ser observado na Tabela 6. Para fins de ilustração, no Norte apenas 20,7% dos domicílios possuem esgotamento sanitário por meio de rede geral, enquanto nas demais esses serviços encontram-se mais bem distribuídos. Esses serviços são essenciais para a prevenção de doenças, o que requer das esferas públicas a implementação de ações efetivas que propiciem o acesso universal ou equânime, sob pena de comprometimento dos indicadores de desenvolvimento, principalmente os relacionados à saúde.

Tabela 6 - Distribuição dos domicílios segundo condições habitacionais selecionadas, estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, em 2017

Área Geográfica	Abastecimento de água (rede geral)	Lixo coletado diretamente por serviço de limpeza	Esgotamento sanitário (rede geral, rede pluvial ou fossa séptica)	Energia elétrica (rede geral)
Brasil	85,7	82,9	66,6	99,5
Norte	59,2	69,8	20,7	96,4
Nordeste	80,2	69,6	46,0	99,4
Sudeste	92,5	91,7	89,0	100
Sul	88,1	86,1	66,0	99,9
Centro-Oeste	86,7	85,1	52,6	99,6

Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Outro indicador que reforça as diferenças entre as regiões brasileiras é a taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade e o número médio de anos de estudo. Na região Nordeste, o analfabetismo entre esse conjunto populacional é de 14,5%, ou seja, quatro vezes maior do que nas regiões Sul e Sudeste, e o número médio de anos de estudo é de aproximadamente 8 anos (Tabela 7).

Tabela 7 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade e média de anos de estudo dos estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, em 2017

Área Geográfica	Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais	Média de anos de estudo
Brasil	6,9	9,4
Norte	8,0	8,9
Nordeste	14,5	8,2
Sudeste	3,5	10,1
Sul	3,5	9,6
Centro-Oeste	5,2	9,7

Fonte: IBGE/Pnad Contínua (2017).

O acesso ao ensino de qualidade é um direito constitucional fundamental, cabendo ao Estado o dever de ofertá-los. Para além da oferta, torna-se necessário políticas educacionais que contribuam para a permanência e êxito no processo educacional. Ressalta-se que os investimentos em educação se constituem como uma ferramenta essencial para a redução das desigualdades econômicas e sociais, ao mesmo tempo que torna a população mais consciente de seu papel na sociedade.

A partir da síntese de indicadores apresentados foi possível perceber que as regiões brasileiras apresentam características peculiares em relação aos mais diversos aspectos socioeconômicos. Diante disso, muito embora se reconheça a dificuldade de se implementar políticas heterogêneas que contemplem as mais diversas demandas territoriais, torna-se imperativo romper com a lógica determinística, linear e homogênea que tanto tem orientado as políticas de desenvolvimento, ao longo do tempo, na história brasileira.

Antes de tudo, é necessário reconhecer as diferenças regionais como uma premissa fundamental para a elaboração de ações efetivas, de modo que as particularidades locais sejam consideradas nesse processo. Ademais, a participação dos atores locais/regionais na discussão, elaboração e implementação de políticas públicas é, nesse contexto diverso e multifacetado, essencial, já que são esses os maiores conhecedores de suas necessidades.

## CONCLUSÃO

Nesse sentido, reconhecer que as diversas regiões ou espaços apresentam características que os diferenciam, e que os atores locais são dotados de racionalidade e identidade própria, portanto,



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



devem participar ativamente dos processos que lhes envolvem, são aspectos importantes para se propor projetos de desenvolvimento territorial efetivos.

Portanto, é o elevado grau de capital social que explica o porquê de as mesmas políticas públicas dirigidas a territórios semelhantes apresentarem resultados distintos. E dessa forma, os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dependerem, em grande parte, das comunidades em que elas estão sendo implementadas.

Destarte, a construção de estruturas sociais e políticas depende da participação de atores sociais, do mercado, Estado e Instituições, e não somente de apenas um ou de outro como ocorre recorrentemente. Torna-se imperativo romper com formas tradicionais de controle, abrindo-se espaço para a atuação dos diversos níveis institucionais, com a utilização dos mais variados mecanismos/instrumentos de negociação dos conflitos que envolvem as diversas realidades locais.

Dessa forma, buscou-se mostrar que as regiões brasileiras, de fato, apresentam traços socioeconômicos distintos que, em muito, se distanciam de um território homogêneo e único. E assim, o desenvolvimento endógeno se mostra como alternativa para uma melhora da dinâmica produtiva das regiões.

Com efeito, a realidade brasileira multifacetada e com dinâmicas regionais diferenciadas, conforme demonstrou-se através de alguns indicadores socioeconômicos selecionados, depende, fundamentalmente, de políticas que sejam pensadas e elaboradas a partir da realidade local, de modo que sejam eficazes na atenuação/resolução dos problemas e desafios que envolvem a população.

Comprovou-se, com a análise descritiva, que as regiões Norte e Nordeste, as maiores em termos territoriais, são as que continuam apresentando os piores resultados em termos socioeconômicos. Fica evidente, assim, a necessidade de se “pensar territorialmente” levando em conta as particularidades dessas regiões a fim de buscar um desenvolvimento econômico para o Brasil.

No que se refere às pesquisas futuras nessa temática de investigação, sugere-se uma análise das políticas públicas recentes e seu impacto regional, se nos últimos anos foram pensadas políticas públicas regionais que levaram em conta as especificidades de cada região brasileira ou se mantem políticas generalizadas que reforçam as desigualdades regionais.

## REFERÊNCIAS

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização**: na aurora do século XXI. 3a Ed. São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2017**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 7 fev. 2022.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento Territorial Rural**. Brasília: MDA, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento**. Brasília: MDA, nov. 2005b. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/sdt/pdf>. Acesso em: 03 maio. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades**. Brasília: MDA, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lista: Territórios dos CONSADs**. Brasília: SDT/MDA, 2010.

FERRERA DE LIMA, J.; ALVES, L. R.; PIFFER, M.; RIPPEL, R. **Ruptura estrutural na economia regional paranaense**. In: IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (ENABER), 2011, Natal, RN, 2011.

FURTADO, C. **Os desafios da nova geração**. Texto apresentado na III Conferência Internacional da RedCelsoFurtado, realizada no Rio de Janeiro, de 4 a 6 de maio de 2004.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura. 1961.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, ano 2017**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?=&t=microdados>. Acesso em: 03 fev. 2022.

MOYANO ESTRADA, E. *El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo*. **Revista Economía Ensaíos**. v. 13, n. 2; vol. 14, n. 1, 1999.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

REZENDE, M. L.; FERNANDES, L. P. S.; SILVA, A. M. R. Utilização da análise fatorial para determinar o potencial de crescimento econômico em uma região do sudeste do Brasil. **Revista Economia e Desenvolvimento**. Santa Maria, RS: n. 19, p. 92-108, 2007.



SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, F. P. M. Território, governança e desenvolvimento territorial: um estudo comparado entre Brasil e União Europeia. 2017. 268 f. **Tese** (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

SINGER, P. I. **Dinâmica populacional e desenvolvimento**. Edições CEBRAP, São Paulo, 1970.

SOUZA FILHO, J. R. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. 2002. Disponível em: < <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

---

<sup>i</sup> Algumas iniciativas territoriais foram desenvolvidas, em 2003, a exemplo da criação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (CONSADs) e o Programa Territórios Rurais (BRASIL, 2005b, 2010; ORTEGA, 2008), mas que, de acordo com Silva (2017), obtiveram resultados pouco modestos. Logo depois, em 2008, o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania que, dentre tantas ações, previa: (1) organização sustentável da produção; (2) direitos e desenvolvimento social; (3) saúde, saneamento e acesso à água; (4) educação e cultura; (5) infraestrutura; (6) apoio à gestão territorial; e (7) ações fundiárias (BRASIL, 2009).

<sup>ii</sup> Foi calculado com base na média do IDHM dos estados que integram cada uma das regiões.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 2: Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

## EFEITOS DA DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL: O CASO DE PANAMBI/RS

EFFECTS OF DEMOGRAPHIC DYNAMICS ON THE FORMAL LABOR MARKET: THE CASE OF PANAMBI/RS

EFFECTOS DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA EN EL MERCADO DE TRABAJO FORMAL: EL CASO DE PANAMBI/RS

Dyllan Frees<sup>1</sup>, Roberta Rodrigues Valandro<sup>2</sup>, Airtton Adelar Mueller<sup>3</sup>, Pedro Luís Büttenbender<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas – Unijuí, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unijuí, Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Bacharela em Administração – Unijuí, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unijuí, Bolsista CAPES.

<sup>3</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unijuí.

<sup>4</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unijuí.

### RESUMO

Nos últimos anos, a dinâmica demográfica brasileira apresentou diversas mudanças significativas, em decorrência, o País tende a adotar um novo perfil demográfico. Neste contexto, a presente pesquisa indica um estudo com o objetivo primordial de caracterizar o Município de Panambi, localizado na região Noroeste do Estado Rio Grande do Sul, no que diz respeito aos indicadores de Dinâmica Demográfica Municipal e de Trabalho Formal Municipal, e a partir disso elencar quais influências podem ocorrer para o desenvolvimento. Opta-se em realizá-la de forma descritiva, apoiando-se nos dados obtidos no IBGE, dos anos de 1970 a 2010, e no DEEDADOS para até o ano de 2020, assim sendo, o estudo é de propriedade tanto qualitativa quanto quantitativa. Os resultados apontam que o Município tende ao envelhecimento populacional, segundo as projeções. Nota-se que o emprego formal no ramo industrial é relevante para todas as faixas etárias, porém com mais força para os jovens. As mudanças econômicas e políticas que ocorrem no país podem abalar diferentemente a quantidade de empregos formais, e este impacto afetou fortemente os jovens.

**Palavras-chave:** Município. Indicadores. Dinâmicas Demográficas. Trabalho Formal. Desenvolvimento.

### RESUMEN

En los últimos años, la dinámica demográfica brasileña ha presentado varios cambios significativos, como resultado, el país tiende a adoptar un nuevo perfil demográfico. En ese contexto, la presente investigación indica un estudio con el objetivo principal de caracterizar el Municipio de Panambi, ubicado en la región Noroeste del Estado Rio Grande do Sul, en lo que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



se refiere a los indicadores de Dinámica Demográfica Municipal y Trabajo Formal Municipal, y a partir de ahí enumerar qué influencias pueden ocurrir para el desarrollo. Optamos por realizarlo de forma descriptiva, con base en datos obtenidos del IBGE, de 1970 a 2010, y de DEEDADOS hasta el año 2020, por lo tanto, el estudio es tanto cualitativo como cuantitativo. Los resultados indican que el Municipio tiende al envejecimiento poblacional, según proyecciones. Se observa que el empleo formal en el sector industrial es relevante para todos los grupos de edad, pero con mayor fuerza para los jóvenes. Los cambios económicos y políticos que se están dando en el país pueden afectar de manera diferente el número de empleos formales, y este impacto ha afectado fuertemente a los jóvenes.

**Palabras clave:** Condado. indicadores. Dinámica Demográfica. trabajo oficial. Desarrollo.

## ABSTRACT

In recent years, the Brazilian demographic dynamics has presented several significant changes, as a result, the country tends to adopt a new demographic profile. In this background, this research shows a study with primary aim of characterizing the town of Panambi, located in the northwest region of the state of Rio Grande do Sul, reference to the indicators of Municipal Demographic Dynamics and Municipal Formal Labor, and from this what influences may arise for development. It was chosen to carry it out in a descriptive form, based on data obtained from the IBGE, from the years 1970 to 2010, and in DEEDADOS for the year 2020, thus, the study is both qualitative and quantitative in nature. The results indicate that the town tends to have an aging population, according to the projections. It can be seen that formal employment in industry is relevant for all age groups, but more so for young people. The economic and political changes that occur in the country can shake the amount of formal jobs differently, and this impact has strongly affected young people.

**Keywords:** County. Indicators. Demographic Dynamics. Formal work. Development.

## 1 INTRODUÇÃO

O Município de Panambi/RS, objeto deste estudo, está lidando com o crescimento populacional, onde por sua vez, o ambiente torna-se cenário para as dinâmicas urbanas. Nesse contexto, políticas voltadas à promoção deste ambiente se fazem necessárias, tendo em vista o desenvolvimento regional. Através destas características, informações geradas por projeções demográficas apresentam-se como valiosas ferramentas para a orientação de políticas públicas ordenadas especificamente a cada município. É inquestionável que o último século foi marcante para a história humana, onde, pode-se possuir elevado grau de conhecimento, discernimento e transmissão desta sabedoria, o que foi capaz de conduzir a novas conquistas. Porém, observase algumas questões importantes e que podem mudar o cenário futuro, como é o caso das dinâmicas demográficas e sua relação com os trabalhos formais e como podem refletir na pirâmide social.

No âmbito desta abordagem, estudos apontam que a dinâmica demográfica tende ao envelhecimento (IBGE, 2018), o que, por sua vez, pode desencadear novos desafios, como por exemplo, a busca do equilíbrio previdenciário, bem-estar e saúde acessível. Apesar disso,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



também podem surgir novas oportunidades de mercado e industrialização a serem exploradas. O desenvolvimento nasce através de iniciativas, desejos, anseios e necessidades em comum, e o mesmo pode ser compreendido como um amplo contexto, estende-se às dimensões, bem como, as variáveis de análise como um complexo processo de mudanças socioeconômicas, incluindo questões que dizem respeito a comunidade, participação e a territorialidade (ÁVILA *et al.*; 2000).

Conhecer determinada população e seu ambiente, é essencial para promover o seu desenvolvimento, a julgar por tais afirmações, almeja-se realizar um estudo de caso no que tange ao Município de Panambi/RS. Desta forma, abrangendo uma análise minuciosa dos censos demográficos dos anos de 1970 a 2010, e as projeções disponíveis para até o ano de 2020, através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Departamento de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – DEEDADOS, para assim buscar compreender o efeito da Dinâmica Demográfica dentro do Emprego Formal, e perspectivar quais influências podem ocorrer para o desenvolvimento regional.

O presente estudo está subdividido em cinco tópicos. O primeiro é composto por esta introdução, o segundo abrange a metodologia de pesquisa, o terceiro engloba a fundamentação teórica, que diz respeito aos temas de Dinâmica Demográfica Municipal e Emprego Formal Municipal. O quarto tópico abrange a discussão e resultados obtidos na pesquisa, neste item são apresentados os dados por meio de figuras e gráficos para melhor discernimento do leitor, e por fim o quinto tópico compreende as conclusões.

## 2 METODOLOGIA

A presente pesquisa conta com uma metodologia embasada em estudos demográficos, econômicos e sociais, o que por sua vez torna-se de grande valia para a devida absorção e busca incessante do desenvolvimento regional. Este estudo é caracterizado de maneira mista, ou seja, tanto qualitativo quanto quantitativo (ZAMBERLAN *et al.* 2014), visto que, apresenta a demonstração descritiva de dados do Município de Panambi/RS no que diz respeito às dinâmicas demográficas e aos trabalhos formais. Assim como, apresenta a expertise dos autores para análise e diagnóstico das causas e consequências para a construção de um cenário atual do Município objeto de estudo.

Os dados correspondentes às Análise da Dinâmica Demográfica Municipal e a Análise do Trabalho Formal Municipal foram obtidos por meio do sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na linha de tempo de censos demográficos dos anos de 1970 a 2010, e as projeções disponíveis do Departamento de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – DEEDADOS para até o ano de 2020. Posto isto, as análises conduziram os dados referentes aos habitantes, distribuição populacional em grupos, pirâmide etária, projeções, emprego formal em grandes setores, emprego formal por grupo etário e porcentagem de ocupação no Município de Panambi/RS. A análise é apresentada através de figuras, gráficos e descrição para a melhor absorção e visualização do leitor.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Primeiramente apresenta-se uma breve caracterização de Panambi, objeto da presente pesquisa. Panambi é um Município localizado na microrregião Noroeste Colonial do Estado do Rio Grande do Sul, integra-se a Região Funcional 7 e ao Corede Noroeste Colonial, o qual é composto por 11 municípios. Possui 67 anos de emancipação política administrativa, sua origem colonial é das etnias portuguesa, italiana e principalmente alemã, os quais depositaram esforços para a construção e desenvolvimento do Município.

O Município em estudo destaca-se como o principal centro de indústria de transformação regional, devido ao crescimento do segmento de máquinas e equipamentos (PM PANAMBI, 2019). Assim, tornou-se popularmente conhecida como a “Cidade das Máquinas” devido ao grande potencial e diversidade industrial, e pelo fato de ser o terceiro maior polo metalmeccânico do Rio Grande do Sul. Tudo isso é fruto do empreendedorismo e dedicação de seus habitantes e colonizadores (PREFEITURA MUNICIPAL DE PANAMBI, 2022).

Para fins desta pesquisa, o embasamento teórico diz respeito às temáticas de: Dinâmica Demográfica Municipal e Emprego Formal Municipal, ambos pertinentes e de grande relevância para o devido entendimento do interesse do desenvolvimento regional, bem como, dos autores, explicados a seguir.

### 3.1 DINÂMICA DEMOGRÁFICA MUNICIPAL

Segundo divulgações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), projeta-se que até 2060 a dinâmica populacional seja tendenciosa para o envelhecimento. Estima-se que o percentual de pessoas com mais de 65 anos passará de 9,2% para 25,5%, isto é, 2 em cada 4 brasileiros serão idosos. Outro dado extremamente relevante, diz respeito a retenção populacional, onde a tendência é de aumento até meados de 2047, e a partir de 2060 tende a cair gradualmente.

O envelhecimento populacional, hoje, é um fenômeno mundial. O crescimento da população idosa em relação aos demais grupos etários é mais elevado, a somar a este fato, a alta fecundidade é algo que ficou para o passado (CAMARANO, 2002). Apesar disso, há um ponto preocupante, deve-se avaliar o impacto das condições de vida futuras, pois de acordo com Simões (1997), existe um grande desafio para compreender essa transformação, como também, fornecer instrumentos para avaliar esse impacto nas condições de vida.

Para Frees, Nestler e Trennephol (2019), como exemplo de transições demográficas, se tem a diminuição nas taxas de fecundidade, de mortalidade infantil e no aumento da expectativa de vida da população. E para compreender essas transformações demográficas deve-se ter em mente primeiramente que se houve um período de grande crescimento populacional, devido a diminuição na mortalidade, bem como, aos elevados níveis de fecundidade. Logo depois, houve uma queda nas taxas de fecundidades, mas ocorreu crescimento na expectativa de vida. Desta forma, criando uma composição nova para o Município.

De acordo com os autores citados acima, o Município de Panambi teve um crescimento populacional em números absolutos, e evidencia-se nesta oportunidade, a faixa etária idosa e a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



queda na faixa dos jovens. Apesar de apresentar uma demografia favorável, atualmente, devido ao aumento da população idosa, pode resultar negativamente para a economia local e regional (CAMARANO, 2014).

Para o ramo do desenvolvimento regional, é essencial conhecer um determinado ambiente e sua população para poder promovê-lo. Desta forma, identificar as potencialidades e as fraquezas de um local, bem como, reconhecer os desejos e necessidades de seus habitantes é de fundamental importância para o desenvolvimento. Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Panambi 2030 – PED Panambi 2030 (PM PANAMBI, 2019), o Município de Panambi encontra-se na fase de crescimento populacional, apresentando uma taxa positiva de 14,74%, entre os anos de 2010 a 2019. Nota-se, que é o único Município, dentre os demais componentes do Corede Noroeste Colonial, que apresenta taxa positiva de crescimento. Esse fato se deve a alta concentração de indústrias metal mecânicas atuantes no Município, fazendo com que o mercado de trabalho seja atrativo.

Municípios como o caso de Panambi, possuem grande potencial para a expansão urbana e desenvolvimento regional, porém, traz consigo um desafio a ser enfrentado: aumento e envelhecimento populacional.

## 3.2 EMPREGO FORMAL MUNICIPAL

De acordo com o PED Panambi 2030 (PM PANAMBI, 2019), o ramo do agronegócio é importante para o Município desde seus primórdios, obtendo resultados positivos para a economia de Panambi. Porém, o êxodo rural é notório, e junto dele, a mão-de-obra escassa, tecnologia e comunicação são insuficientes para o produtor rural. Segundo Malheiros *et al.* 2017, o ramo do agronegócio representa uma pequena parcela dos empregados formais de Panambi, e vem apresentando uma tendência de fechamento de postos de trabalho. Para além, a Administração local foca em políticas públicas de apoio para os produtores, a exemplo disso, a feira do produtor, onde a mesma visa o desenvolvimento da agroindústria familiar.

Quanto ao setor industrial, o Município conta com um parque industrial, mais conhecido como Distrito Industrial Henrique Geraldo Hartmann, o mesmo consolidou-se e impulsionou o desenvolvimento. Destaca-se que a característica principal dos habitantes é o empreendedorismo nato, um fator que contribui para o grande crescimento deste ramo. Com vistas ao futuro, a Administração local investe em qualificação de mão-de-obra oferecendo cursos de ensino superior compatíveis com as funções industriais, para assim, impulsionar ainda mais este setor, o maior deles, tendo em vista o desenvolvimento regional (PM PANAMBI, 2019).

Segundo o Boletim de Emprego de Panambi (2015), é notável a grande relevância do setor da indústria no Município, por sua alta concentração de empregos estabelecidos na atividade econômica. Historicamente falando, o setor da indústria é o que mais emprega pessoas, em seguida encontram-se os setores de comércio e serviços (MALHEIROS, *et al.* 2017), os quais possuem dimensões semelhantes. No que diz respeito ao comércio e serviços, devido ao alto poder de compra dos municípios, bem como, pela oferta de empregos e boa localização de Panambi, o ambiente conta com boa estrutura e credibilidade neste quesito. Todavia, merece destaque que carece de mão-de-obra especializada deste ramo (PM PANAMBI, 2019).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quanto ao setor de construção civil, o mesmo apresenta baixa participação econômica. Vale salientar que o nível de escolaridade é de fundamental importância, visto que, os índices estão positivos, os trabalhadores buscam por qualificação profissional. De acordo com o Boletim de Emprego de Panambi (2015), trabalhadores com Ensino Médio Completo aumentaram e trabalhadores com menor grau de instrução, Ensino Fundamental Completo ou menos, diminuiu.

Apresentadas as temáticas de sustentação teórica desta pesquisa, expõe-se a discussão e resultados obtidos, através da interpretação e descrição dos indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Departamento de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – DEEDADOS, no recorte do Município de Panambi/RS.

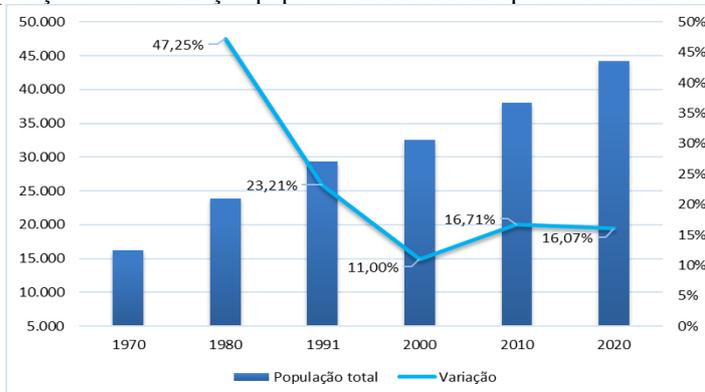
## 4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

As discussões e resultados da presente pesquisa abrangem dois grandes grupos: Análise da Dinâmica Demográfica Municipal e Análise do Emprego Formal Municipal, os quais estão apresentados em figuras e gráficos.

### 4.1 ANÁLISE DA DINÂMICA DEMOGRÁFICA MUNICIPAL

O desenho demográfico de uma região é extremamente importante para entender de que maneira o local vem evoluindo conforme os anos observados, é possível analisar se houve crescimento, decréscimo ou estagnação no número total de moradores, e como isso pode refletir no seu desenvolvimento local. O gráfico 1, apresenta a evolução no número de habitantes absolutos do Município de Panambi/RS, levando em consideração os censos demográficos dos anos de 1970 a 2010, as estimativas populacionais disponíveis na DEEDADOS para o ano de 2020, e a variação populacional entre os períodos disponíveis.

Gráfico 1 – População total e variação populacional no Município de Panambi/RS, de 1970 a 2020.



Fonte: IBGE Censos Demográficos, DEEDADOS projeções populacionais, elaborado pelos autores.

Ao observar o gráfico 1, nota-se que a população de Panambi cresceu em todos os períodos disponíveis para análise, sendo que o maior salto populacional entre períodos próximos foi de 1970 para 1980, um aumento de 47,25%, que em números absolutos significam um crescimento de 7.652 habitantes, saindo de 16.193 para 23.845, respectivamente. O crescimento populacional de Panambi ocorreu com taxas decrescentes do período de 1980 a 2000, porém quando observado o aumento populacional de 2000 para 2010 a taxa de crescimento tem uma

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

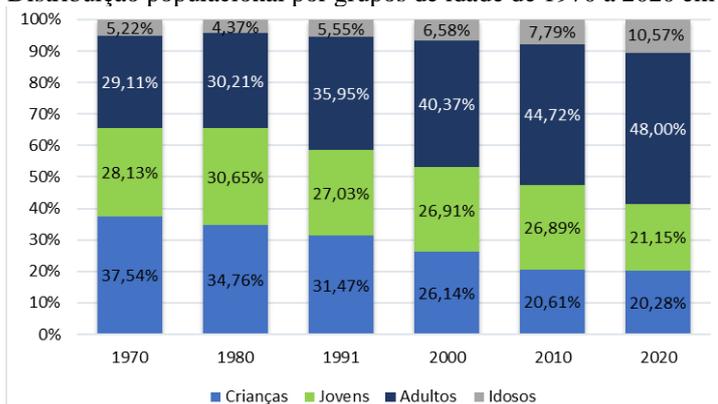


quebra de padrão e volta a crescer, sendo esta taxa de 16,71%, e fica com cerca de 16% no período seguinte, quando utilizado as projeções populacionais para o ano de 2020.

Desta forma, o período analisado no gráfico 1, torna visível que a população de Panambi cresceu fortemente, saindo de 16.193 habitantes para 38.058, dos censos de 1970 e 2010, respectivamente. Se considerada a estimativa populacional do Município, a população chegou a 44.173 pessoas no ano de 2020 (último ano com dados disponíveis). Se levado em consideração o período inicial analisado, 1970, e o final, 2020, o crescimento populacional do Município de Panambi foi de 279,56%, em números absolutos isso significa um aumento de 27.980 habitantes.

Porém, a análise somente do número total de habitantes não fornece toda a base necessária para conhecer a demografia local de maneira adequada, sendo assim preciso um aprofundamento dentro da estrutura demográfica do Município. Um dos métodos para se analisar a população municipal é realizando a divisão dos habitantes locais por grupos de idade, onde é possível observar se o Município apresenta tendência de envelhecimento populacional, diminuição da representatividade das crianças e jovens, queda no número de pessoas em idade ativa, entre outras peculiaridades. O gráfico 2 apresenta a distribuição populacional por grupos de idade em Panambi nos censos de 1970 a 2010 e na estimativa populacional de 2020. A divisão por faixas etárias presentes no gráfico 2 é apresentada em quatro grupos distintos, o de crianças (de 0 a 14 anos), jovens (de 15 a 29 anos), adultos (de 30 a 64 anos) e de idosos (65 anos ou mais).

Gráfico 2 – Distribuição populacional por grupos de idade de 1970 a 2020 em Panambi/RS.



Fonte: IBGE Censos Demográficos, DEEDADOS projeções populacionais, elaborado pelos autores.

Nota-se através do gráfico 2 que a população de Panambi possui forte variação na distribuição populacional dentro do período analisado. Porém, em todos os períodos observados, a população em idade ativa (15 a 64 anos), é superior aos inativos (14 anos ou menos e 65 anos ou mais), e tal tendência ganha força na projeção populacional de 2020, onde 69,15% da população está em idade ativa. Mas em contrapartida, nota-se uma grande queda na participação no total do grupo das crianças, que representavam 37,54% em 1970 e passaram para 20,28% no ano de 2020 (segundo projeções populacionais). Neste sentido, é possível ligar ao fato da queda na participação no total do grupo das crianças, entrada dos jovens em outras faixas etárias somada ao fato da diminuição nas taxas de fecundidade do Município de Panambi, que para o ano de 1991 era de 2,32 filhos por mulher e passou a ser de somente 1,93 filhos por mulher,



valor levemente superior à taxa de fecundidade do Brasil e do Rio Grande do Sul (1,89 e 1,76 filhos, respectivamente).

O aumento na esperança de vida, fato ligado às melhorias na própria qualidade de vida, acesso a tratamentos de saúde, aprimoramento tecnológico hospitalar e da medicina, mudanças de hábitos, entre outros, também está relacionada a crescente representatividade do grupo dos idosos no total populacional de Panambi, como pode ser observado no gráfico 2. A representatividade dos idosos no Município mais que dobrou do censo de 1970 para as estimativas populacionais de 2020, saindo de 5,22% para 10,57%.

Da mesma forma, outro grupo de grande valia dentro do desenho demográfico de Panambi é o dos Adultos (entre 30 e 64 anos), pois, a partir do censo de 1991 até às estimativas de 2020, esse foi o grupo com maior representatividade do total populacional, chegando a representar 48% no ano de 2020, ou seja, quase metade da população do Município. Porém, evidencia-se que os grupos com faixas etárias mais elevadas são os que ganharam representatividade no total, em outras palavras, a população de Panambi está envelhecendo cada vez mais, sendo que os outros dois grupos (crianças e jovens) perderam representatividade, em especial as crianças, com uma queda de quase metade do percentual participativo.

A figura 1, apresenta as pirâmides etárias em quatro momentos específicos de Panambi, nos censos de 1970, 1991 e 2010, e na estimativa populacional de 2020. O desenho da pirâmide etária do Município no ano de 1970, segue uma lógica muito parecida com a brasileira e com a do estado do Rio Grande do Sul (CAMARANO, 2014), inicia-se com uma base larga e segue afunilando conforme aumenta a faixa etária, o que demonstra uma população majoritariamente jovem. Porém, com o passar dos anos, é possível verificar a transformação na distribuição populacional nas faixas etárias, a base da pirâmide (onde se encontra a população mais jovem) começa a diminuir, e a representatividade das pessoas jovens diminui, algo que é o oposto ao que ocorre no topo da pirâmide, pois apresenta um alargamento, ou seja, as pessoas em idade mais elevada têm aumentado sua representatividade no total populacional.

Figura 1 – Pirâmides Etárias do Município de Panambi/RS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



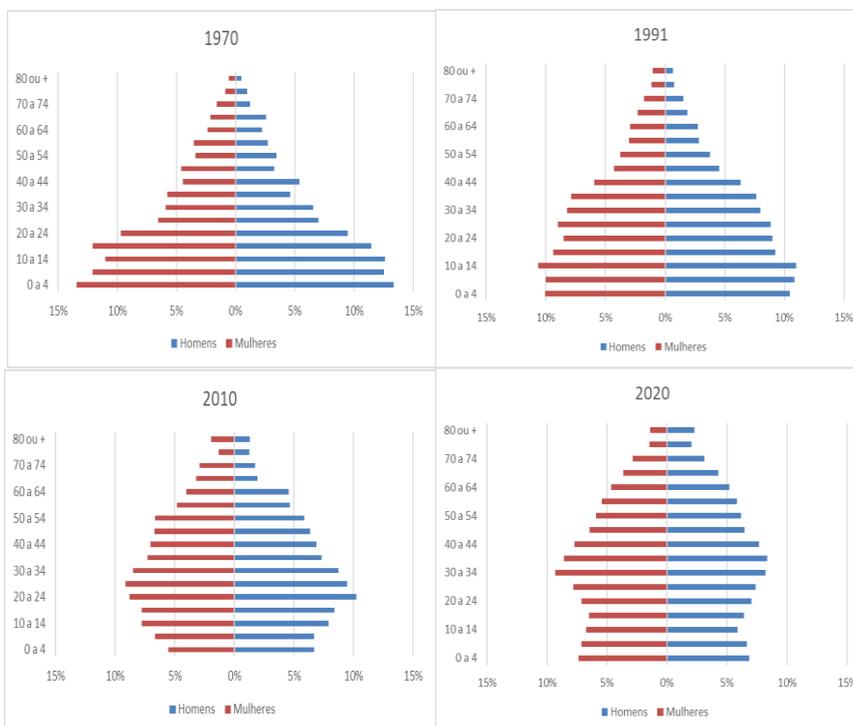
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: IBGE Censos Demográficos, DEEDADOS projeções populacionais, elaborado pelos autores.

De tal modo, é possível observar que mesmo havendo um aumento no número de crianças com quatro anos ou menos, a sua representatividade no total populacional caiu durante o período analisado, em 1970 era de 13,41%, e foi para 7,09% em 2020. Pode-se concluir que mesmo tendo um aumento no número absoluto de crianças no período, ele não foi tão elevado quanto o aumento nas demais faixas etárias, tal como as pessoas em idade ativa. Os desenhos das pirâmides etárias de Panambi mostram que há um acúmulo de pessoas nas faixas etárias intermediárias, ou seja, pessoas com mais de 30 anos e até os 44 anos. Esse grupo representa cerca de 25% do total populacional no ano de 2020, sendo que dentro deste período ele cresceu mais de 300%, saindo de 2.647 pessoas em 1970 para 11.027 habitantes em 2020.

Contudo, percebe-se que a população de Panambi vem se modificando internamente, apesar do crescimento populacional total, há fortes transformações na distribuição de habitantes dentro de diferentes faixas etárias, onde as faixas mais jovens apresentam um crescimento mais lento ou até mesmo decréscimo. Para maior aprofundamento no assunto, o gráfico 3 expõe o número total de pessoas em quatro grupos de idades (crianças, jovens, adultos e idosos), assim como a variação anual de cada grupo, sendo que os dados presentes no gráfico são das estimativas populacionais de Panambi do ano de 2011 ao ano de 2020.

Gráfico 3 – Projeção e variação populacional de Panambi/RS de 2011 a 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

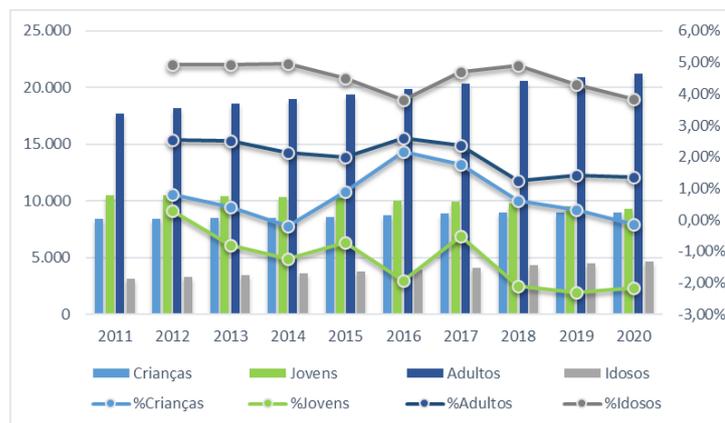
RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: DEEDADOS, elaborado pelos autores.

O grupo dos adultos (de 30 a 64 anos), é o que mais se destaca em números absolutos dentro de todo o período analisado, possui a maioria dos habitantes do Município e apresenta crescimento anual positivo em todos os anos observados, sendo que se posto o ano de 2011 como ano inicial, o crescimento no período até 2020 foi de 19,75%. Porém, o grupo que mais apresentou crescimento percentual anual foi os idosos, com uma média de 2,02% ao ano de aumento populacional. Nota-se assim que os grupos de idade mais velhas foram os que mais cresceram dentro do período de 2011 a 2020, o que acentua o fato do envelhecimento populacional dentro de Panambi, mas a grande maioria dos habitantes do Município ainda se encontra em idade ativa. Desta mesma maneira, o grupo dos idosos apresentou forte crescimento do período de 2011 a 2020, cerca de 49% de aumento no montante populacional, o que representa um crescimento anual médio de 4,54%.

Em contraponto, o grupo dos jovens (de 15 a 29 anos) foi o que apresentou o pior resultado, com queda populacional do ano de 2013 a 2020, o que apresentou um enxugamento populacional de 10,90% do ano de 2011 ao de 2020. A explicação para tal diminuição pode ser ligada ao fato da migração em busca de melhores oportunidades de trabalho e estudo, pois está dentro desta faixa etária na maioria das pessoas que buscam o início da caminhada profissional e acadêmica. Outro fator relevante para essa queda é a pouca entrada de pessoas para dentro desta faixa etária e a grande saída dela, ou seja, detém menos pessoas entrando nesta faixa etária do que saindo. Já o grupo das crianças (com 14 anos ou menos), apresentou variação anual positiva na grande maioria dos anos observados no gráfico 3, obtendo uma média anual de crescimento de 0,74%, e nos anos de 2014 e 2020 a variação foi negativa, ou seja, um crescimento populacional, mas com taxas baixíssimas se comparado aos grupos de faixa etária mais velha.

Contudo, é possível analisar que nos últimos anos, 2011 a 2020, as estimativas populacionais apresentam a mesma tendência já observada nos censos demográficos do Município de Panambi, com aumento na quantidade populacional total, mas com diminuição da representatividade dos jovens neste total. Outro fator acentuado, diz respeito ao envelhecimento populacional do Município, onde as faixas etárias que mais apresentaram crescimento em números absolutos são as mais velhas, em especial o grupo dos idosos. Com tantas mudanças ocorrendo na distribuição populacional nas faixas etárias, se faz preciso entender como tais mudanças estão sendo recebidas e se podem afetar o mercado de trabalho formal do Município

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

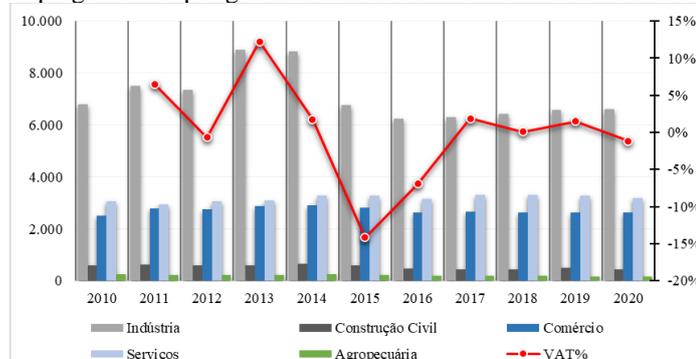


em estudo. Pois conforme se diminui a disponibilidade de jovens, associada com a disponibilidade de mão-de-obra, por um lado, por outro lado, aumenta-se a quantidade de idosos, o que pode afetar a dinâmica dos empregos no Município.

## 4.2 ANÁLISE DO EMPREGO FORMAL MUNICIPAL

Conhecer a distribuição dos empregos formais permite, dentre outras coisas, compreender em quais setores há maioria de trabalhadores, e como cada um destes setores pode afetar a quantidade de empregos formais totais do Município. No gráfico 4, contém a evolução da quantidade de trabalhadores formais de Panambi, dos anos de 2010 a 2020, nos diferentes setores da economia e a variação anual do total de empregos, tendo como fonte os dados RAIS, disponibilizados pelo Ministério do Trabalho. O emprego formal em Panambi diminuiu cerca de 1,4% no período de 2010 a 2020, fortemente influenciado pela queda no número total de empregados formais na indústria, construção civil e agropecuária. Em números absolutos a quantidade de empregos formais do Município passou de 13.188 para 13.004 em 2010 e 2020, respectivamente.

Gráfico 4 –Emprego formal por grandes setores do IBGE em Panambi/RS de 2010 a 2020.



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, elaborado pelos autores.

Neste sentido, é possível notar que o setor da indústria é o mais representativo em números absolutos dentro de todo o período analisado, sendo o ano de 2013 o com maior número de empregados, isto é, 8.883 trabalhadores. Porém, após o ano de 2014, a indústria apresenta uma forte queda no número de empregados, tendo o menor valor em 2016, com cerca de 6.248 funcionários, e a partir deste ano os empregos no setor voltaram a crescer, mas ainda em ritmo lento, ficando dentro da casa dos seis a sete mil funcionários, mais especificamente no ano de 2020 contava com 6.594 empregados. Comparando o início do período, 2010, com o último ano de análise, 2020, a indústria diminuiu cerca de 2,73% seu número de funcionários. Mesmo com a queda no número formal de empregos na indústria, no ano de 2020, esse setor representou 50,71% de todos os empregos formais no Município, mostrando assim sua grande importância na economia local.

Em seguida, o setor de serviços conta com o segundo maior quadro de funcionários, muito próximo do setor de comércio. A variação na quantidade de empregos formais em ambos os setores de 2010 a 2020 foi positiva, porém com um valor baixo, 4,29% nos serviços e 4,90% no comércio. Se analisado o ano de 2020, os empregados no setor de serviços representaram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



24,48% do total de empregos formais em Panambi, enquanto o comércio representou 20,25%, no mesmo ano.

Posteriormente, o setor da construção civil apresentou uma forte queda no número de funcionários formais do ano de 2010 até o ano de 2020, saindo de 597 empregados para 424, diminuição de 28,98%. A sua representatividade no total de empregados formais também diminuiu do ano de 2010 a 2020, sendo que era de 4,53% e foi para 3,26%, respectivamente.

Por último, o setor da agropecuária em números absolutos é o de menor representatividade dentro do período analisado, tal fato pode estar ligado a agricultura familiar forte que há na região e no Município em estudo, onde a mão-de-obra para o trabalho diário provém do ambiente familiar e o contrato formal de trabalho é dispensado, assim como a contratação de pessoas de maneira informal, sem contratos formais, e que não entram para os dados da RAIS. No ano de 2020 a agropecuária representou somente 1,31% dos empregos formais no Município, sendo que dentro do período de 2010 até 2020 houve uma queda de 32% em seu número de empregados, fechando o período com somente 170 empregos em Panambi.

Contudo, nota-se a grande importância do setor da indústria no número de empregados formais do Município de Panambi, onde variações na quantidade de empregados do setor afetam diretamente o total de empregados formais que possui no Município, pois os demais setores não conseguem absorver toda a mão-de-obra dispensada pela indústria em momentos de instabilidade econômica. A variação anual total (VAT%) apresentada no gráfico 4 deixa claro essa ligação entre a indústria e os empregos formais totais, pois no período de maior queda no número total de empregos formais no Município é o mesmo ano que há a maior queda no número de empregos na indústria.

Após a primeira análise dos empregos formais, que foi possível observar a distribuição pelos diferentes setores econômicos, o gráfico 5 expõe os dados do emprego formal dentro de Panambi em categorias montadas pelos diferentes grupos de idade (jovem, jovem-adulto, adulto, idoso). Ao se ponderar a distribuição dos empregos formais dentro do período de 2010 a 2020, é possível notar como a mão-de-obra nas diferentes faixas etárias estão sendo aproveitadas, assim como quantos empregos formais cada grupo de idade detém.

O grupo que representa os adultos (de 30 a 64 anos), é o de maior relevância dentro de todos os anos analisados, e vem ganhando maior representatividade, chegando a representar 66,88% do total de empregos formais de Panambi no ano de 2020. Este grupo caminha para o ganho de espaço devido a diferentes motivos, entre eles se tem o crescimento populacional desta faixa etária, já comentado na seção anterior, assim como a queda na quantidade de empregados formais dos grupos mais jovens. Em todos os anos observados no gráfico 5, o grupo dos adultos representaram mais da metade dos empregos formais do Município, e o valor absoluto dos empregos do grupo também cresceu no período, saindo de 7.072 em 2010, para 8.697 em 2020, aumento de 22,98%. O pico máximo de empregados formais do grupo dos adultos foi no ano de 2014, onde também é o ano com melhores números totais de emprego no Município, porém mais de seiscentos empregos formais foram fechados em 2015, e desde 2016 o grupo vem recuperando o número de empregados.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



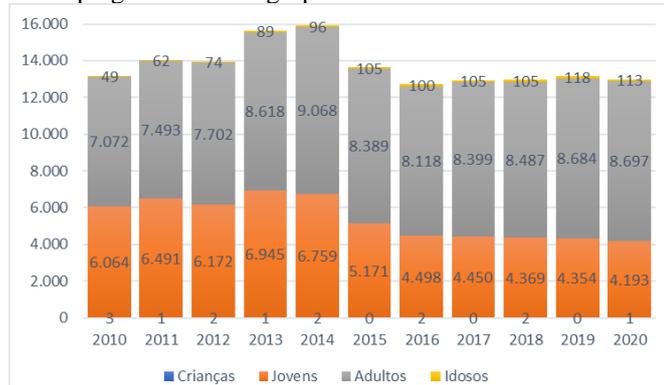
PROMOTORES:



APOIO:



Gráfico 5 – Emprego formal dos grupos etários em Panambi/RS de 2010 a 2020.



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, elaborado pelos autores.

Em ponto oposto, o grupo dos jovens (de 15 a 29 anos) apresentam uma queda nos números absolutos de empregos formais, sendo que no ano de 2010 havia 6.064 empregados, valor que caiu para 4.193 em 2020, ou seja, uma diminuição de 32,24% dentro do período analisado. Porém, não somente o número total de empregos diminuiu, mas também houve uma queda no percentual de pessoas neste grupo de idade que estavam trabalhando. No ano de 2010 cerca de 59% dos jovens estavam com empregos formais, o que passou a ser de somente 44,88% no ano de 2020, ou seja, mesmo com a diminuição populacional desta faixa etária a quantidade de empregados formais não aumentou, o que pode demonstrar um acúmulo de mão-de-obra disponível nessa idade mais jovem. Tal fato, da pouca quantidade de empregados formais em idade mais jovem pode estar relacionada à opção que muitos fazem de somente se dedicarem aos estudos, ou então até mesmo da entrada no mercado de trabalho informal.

O grupo das crianças (10 a 14 anos) é praticamente irrelevante, sendo que somente uma pessoa estava trabalhando formalmente no ano de 2020 nesta faixa etária, fato ligado totalmente as políticas públicas contra trabalho infantil, e a permanência exclusiva dentro do ambiente escolar. Já em contrapartida, os idosos aumentaram em números absolutos dentro do período observado, sendo que em 2010 havia 49 empregados formais, o que mudou para 113 no ano de 2020, ou seja, mais do que dobrou. Porém, o percentual de ocupação neste grupo não evoluiu de forma acentuada, tal fato pode ser observado no gráfico 6.

O gráfico 6 mostra o percentual anual de ocupação formal de cada grupo de idade do ano de 2010 a 2020, ou seja, leva em consideração a quantidade de pessoas em cada faixa etária e o número de pessoas com emprego formal em cada ano observado, apresentando assim o percentual de pessoas ocupadas no Município de Panambi. Nota-se, entre os quatro grupos de idade analisados, que os jovens em todos os períodos apresentaram maior percentual de trabalhadores formais, em outras palavras, este grupo apresenta maior tendência a entrar no mercado formal e se estabelecer lá, é principalmente nesta idade que ocorre a entrada no mercado de trabalho, tornando assim fato relevante para essa quantidade de pessoas trabalhando. Este grupo se destacava até o ano de 2014, mesmo ano em que Panambi apresentou maior saldo de empregados formais no período analisado, porém com a queda no número de empregados formais totais no Município, o grupo foi fortemente afetado, sendo que em 2013 66,57% dos jovens de Panambi tinham um emprego formal, o que passou para somente 44,88% no ano de 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Em seguida, a faixa etária dos adultos (30 a 64 anos) apresentou poucas variações no percentual total de trabalhadores formais no período, ficando entre 40% e 50% do total populacional desta faixa etária com emprego formal. O grupo dos adultos também sentiu os efeitos da queda dos empregos formais totais causados pelas crises políticas e econômicas nos anos de 2015 e 2016, porém com menos força que no grupo dos jovens, tal fato pode estar relacionado ao nível de experiência e educação deste grupo, bem como, ao crescimento populacional estável.

De outra maneira, os idosos e crianças são pouco relevantes no contexto do emprego formal. Sendo que para o primeiro grupo, nem um ano passou de 3% do total populacional da faixa etária idosa estava com trabalho formal. Tal constatação pode estar ligada ao fato que muitos idosos não buscam mais trabalhar após conseguirem sua aposentadoria, ou então voltam a trabalhar no mercado informal. Outra possível explicação seria o preconceito com a idade avançada, onde as empresas não optaram mais por pessoas mais velhas, e sim buscando jovens e adultos.

Gráfico 6 – Percentual de ocupação em emprego formal dos grupos etários em Panambi/RS de 2010 a 2020.



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, DEEDADOS projeções populacionais, elaborado pelos autores.

Por fim, a PIA (População em Idade Ativa, de 15 a 64 anos) com emprego formal dentro do Município sofreu alterações com a crise dos anos de 2015 e 2016, sendo que obteve seu maior percentual em 2014, onde 53,98% das pessoas em idade ativa tinham um emprego formal em Panambi. Após 2014 esse percentual diminuiu, caindo para a mínima de 42,14% no ano de 2016, ficando estável até o ano de 2020 na base dos 42%. Isso significa que o Município não estava aproveitando toda mão-de-obra disponível, inicialmente nas idades mais velhas e após crise até mesmo nas idades mais jovens. A disponibilidade para contratação de pessoas no Município em estudo é elevada, porém não aproveitada em plenitude, fato que pode estar ligado a não procura de emprego por parte da população, o emprego informal, baixa qualificação profissional e acadêmica, entre outros.

Para maior compreensão dos postos de trabalho formal que as diferentes faixas etárias ocupam, os gráficos 7, 8 e 9 apresentam a distribuição pelos grandes setores econômicos o número de empregados formais nos grupos dos jovens, adultos e idosos. No grupo das crianças não foi realizada a especificação devida ao baixíssimo número de empregados formais já observados no gráfico 5.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

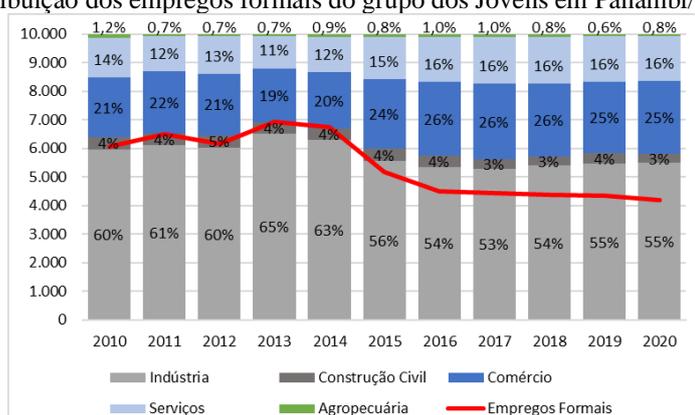


APOIO:



Como já apreciado no gráfico 5, a quantidade de jovens com emprego formal em Panambi diminuiu de 2010 para 2020, sendo que esta faixa etária foi a que mais obteve impacto da crise política e econômica que ocorreu nos anos de 2015 e 2016, e o setor que mais diminuiu postos de trabalho em números absolutos foi a indústria, que é o setor com maior relevância de empregos formais do Município. O ano de 2013 apresentou a maior quantidade de trabalhadores dentro do período analisado, chegando a 6.945 pessoas dentro da faixa etária dos jovens. Do ano de 2014 para 2015, Panambi fechou 1.588 postos de trabalho dos jovens, ou seja, uma queda de 23,49%, maior queda dentro do período, sendo que de 2010 até 2020 a diminuição no número de empregados formais nessa faixa etária caiu 30,85%, sendo o único grupo de idade a apresentar saldo negativo no período.

Gráfico 7 – Distribuição dos empregos formais do grupo dos Jovens em Panambi/RS de 2010 a 2020.



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, elaborado pelos autores.

Seguindo a análise, a distribuição dos empregos formais no grupo dos jovens possui pouca variação dentro do período analisado no gráfico 7, sendo que a indústria foi responsável por mais da metade dos empregos durante todo o período, chegando a representar 65% no ano de 2013, porém com a crise e demissões nos anos seguintes esse percentual acabou diminuindo, chegando a ser de 55% no ano de 2020. Com a queda na representatividade da indústria nos anos de 2015 em diante, os setores do comércio e serviços aumentaram seus valores, e já nos últimos dados disponíveis, do ano de 2020, chegaram a representar 25% e 16%, respectivamente.

Já o grupo dos adultos (30 a 64 anos), como pode ser contemplado no gráfico 8, teve crescimento no número total de empregados formais no período de 2010 a 2020, aumento esse de 22,98%. Porém, foi no ano de 2014 onde é observado o maior número de empregos formais nesta faixa etária, 9.068 pessoas, mas devido à crise de 2015 e 2016 houve redução para 8.389 pessoas em 2014, queda de 7,49%, ou 679 em números absolutos de empregos formais fechados. Todavia, após apresentar o menor valor total de empregos no ano de 2016, com 8.118 pessoas trabalhando formalmente, o número de trabalhadores no grupo dos adultos vem crescendo gradualmente, com baixas taxas, mas sempre positivas até o ano de 2020.

Gráfico 8 – Distribuição dos empregos formais do grupo dos Adultos em Panambi/RS de 2010 a 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



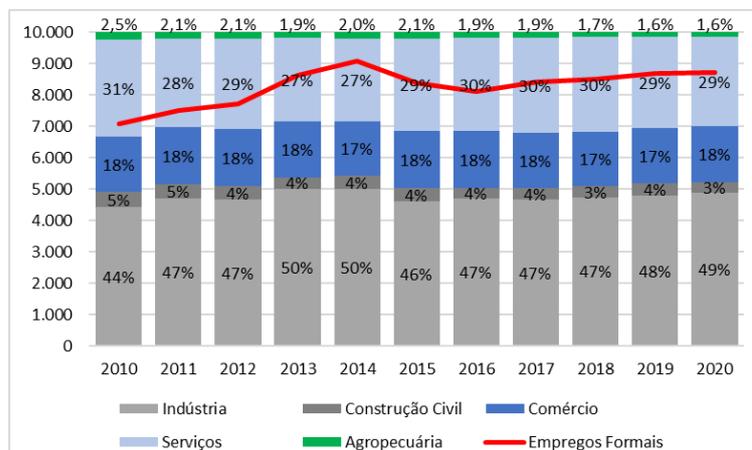
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, elaborado pelos autores.

Mesmo com a queda no número total de empregados formais observados nos anos de 2015 e 2016, a distribuição percentual de cada setor econômico não foi afetada de forma tão acentuada, o setor que mais perdeu participação neste período foi a indústria, porém conforme os anos passaram ela já vem recuperando seu espaço no mercado de trabalho formal. Nota-se que o setor dos serviços ganha maior relevância no grupo dos adultos do que dos jovens, sendo que no ano de 2020 chega a representar cerca de 29% de todos os empregos formais deste grupo de idade. Há uma considerável diminuição na representatividade dos empregos formais no setor do comércio do grupo dos adultos se comparado com os jovens, tal fato pode ser explicado pela facilidade de se conseguir o primeiro emprego neste setor, o que atrai mais jovens, e a maior representatividade do setor dos serviços no grupo dos adultos, o que pode ser explicado, além de outros fatores, pela contratação de servidores públicos na área da educação, saúde e gestão municipal.

Diferentemente dos grupos anteriormente analisados, jovens e adultos, os idosos não apresentaram grandes números de empregados formais e não foram afetados de forma significativa pela crise de 2015 e 2016. O que leva a concluir que as pessoas deste grupo de idade atuam com mais estabilidade, sendo que o setor que mais emprega os idosos no Município é o dos serviços. Ou seja, está ligado diretamente à administração pública municipal, podendo atuar nos setores de educação, saúde e gestão, o que possibilita a permanência no mercado de trabalho mesmo após a aposentadoria e até mesmo em períodos de crise econômica e política, caso que aconteceu nos anos de 2015 e 2016 no país.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



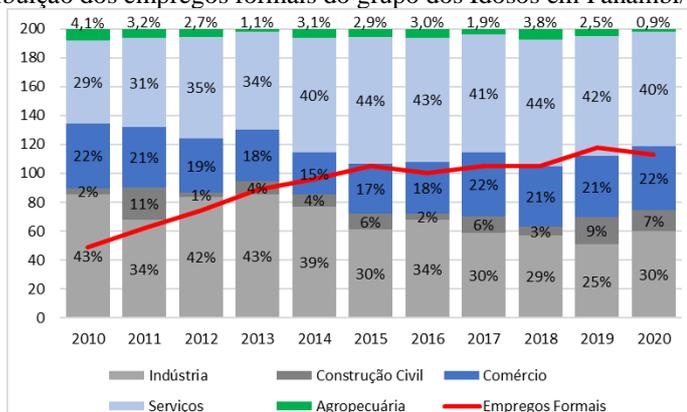
PROMOTORES:



APOIO:



Gráfico 9 – Distribuição dos empregos formais do grupo dos Idosos em Panambi/RS de 2010 a 2020.



Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, elaborado pelos autores.

Contudo, nota-se que a indústria é relevante em todos os três grupos de idade analisados nos gráficos 7, 8 e 9, porém com mais força nas idades mais novas. Os idosos mesmo com o crescimento populacional avançado e grande número absoluto, não vem apresentando crescimento na proporção populacional em empregos formais, fato que pode ser ligado a não procura por empregos formais por parte das pessoas do grupo de idade, e a falta de oportunidade de empregos que se enquadram nas características dos idosos.

As mudanças econômicas e políticas que ocorrem no país podem afetar diferentemente cada grupo de idade, como presenciado na quantidade de empregos formais do Município de Panambi, o impacto do fechamento de postos de trabalho com a crise de 2015 e 2016 afetaram mais fortemente os jovens, especialmente os que trabalhavam no setor industrial, e até o ano de 2020 ainda não houve retomada na quantidade de jovens trabalhando. As faixas etárias que compõem a PIA são as mais representativas dentro do Município, após a crise econômica da metade da década de 2010, ambas apresentam um percentual de ocupação formal próxima aos 42%, ou seja, em torno de 42 pessoas a cada 100 nesta faixa etária tinha um emprego formal nos anos de 2016 a 2020, um número considerável, porém que demonstra a quantidade de mão-de-obra ainda disponível para trabalho no Município de Panambi.

## 5 CONCLUSÃO

O crescimento econômico e o desenvolvimento socioeconômico permeiam diferentes variáveis, dentre elas estão a demografia e os empregos formais, pois mediante a estas variáveis é possível analisar o quanto de mão-de-obra está sendo utilizada e de qual forma ela é utilizada. Conhecer a população local não é somente importante para os órgãos públicos, mas também é relevante para o setor privado, pois assim é possível analisar as oportunidades e os desafios para se obter funcionários qualificados e em idade adequada para determinados trabalhos, podendo conseguir empregados com ou sem experiência no mercado formal de trabalho.

De tal forma, o artigo apresentou a estrutura demográfica do Município de Panambi/RS utilizando-se de censos demográficos e projeções populacionais. Foi observado que a população do Município vem crescendo em números absolutos, sendo que do ano de 1970 até o ano de 2020 a população aumentou em 172,79%, saindo de 16.193 pessoas para 44.173, respectivamente. Não somente o número de pessoas se modificou dentro do período analisado,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mas também a distribuição populacional nas faixas etárias, saindo de uma população basicamente jovem do ano de 1970 para uma população mais adulta e envelhecida no ano de 2020. A projeção populacional do Município do ano de 2011 a 2020 também deixa claro essa tendência ao envelhecimento populacional, com taxas maiores de crescimento nos grupos dos idosos e adultos, enquanto há taxa de decréscimo no grupo dos jovens e das crianças, este último em especial nos últimos dois anos analisados.

Com relação aos empregos formais de Panambi, é evidente a dependência do Município com o setor da indústria, pois somente esse setor representa metade de todos os empregos formais observados em praticamente todos os anos de 2010 a 2020. Com a crise de 2015 e 2016, o setor da indústria foi fortemente abalado, gerando uma grande quantidade de postos de trabalho fechados, queda de 23,35% do ano de 2014 para 2015, o que representou 91,19% de todos os postos de trabalho fechados neste mesmo ano. O ano de 2016 também apresentou queda no número de empregos formais, mais uma vez sendo puxada pelas demissões na indústria. Porém, a partir do ano de 2017 até o ano de 2019 o emprego formal volta a crescer no Município, mas em ritmo lento. Já em 2020, a quantidade de empregados formais novamente tem uma queda, mas agora sendo puxado pelo setor dos serviços e construção civil, o que se deve principalmente ao fato da pandemia de COVID-19 que afetou o mundo todo.

Neste mesmo sentido, as mudanças na quantidade de empregados formais por grupos etários também sofreram mudanças no período de 2010 a 2020, onde a proporção de adultos trabalhando ganhou maior notoriedade, principalmente após os anos de 2015 e 2016, onde ocorreu uma grave crise econômica e política no país. O percentual da população jovem com emprego formal era destaque, e chegou a ser de 66,57% no ano de 2013, porém esse grupo etário foi o mais afetado com o fechamento de postos de trabalho no Município nos anos de crise, caindo para cerca de 44% a partir de 2016, ficando mesmo assim acima do grupo dos adultos na questão do percentual de pessoas em cada faixa etária com emprego formal.

Concluindo, o Município de Panambi tem como principal setor da atividade econômica geradora de emprego formal a indústria, e entre os empregados pelo setor, os adultos e jovens são a grande maioria. O grupo de empregados formais dos jovens foi o mais afetado com a crise econômica e política que aconteceu no Brasil nos anos de 2015 e 2016, principalmente no setor da indústria, onde ocorreu um grande fechamento de postos de trabalho, e a maioria dos desligados foram jovens de 15 a 29 anos. Já os idosos, vem crescendo em números de empregados formais, muito ligado a grande quantidade de idosos presentes atualmente no Município, também como a necessidade e vontade de se manter no mercado de trabalho. Por fim, conclui-se que o Município de Panambi/RS vem se recuperando lentamente da crise de 2015 e 2016, a quantidade de empregados formais vem aumentando lentamente desde o ano de 2016, mas ainda há mão-de-obra disponível a ser contratada, desde que seja devidamente adequada às oportunidades disponíveis no mercado de trabalho.

Como sugestão de continuidade deste estudo, recomenda-se a realização de uma maior investigação no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos, como os índices de desenvolvimento humano, onde se analise os fatores de educação, expectativa de vida, renda per capita, para assim relacionar com a essencialidade do desenvolvimento de um local. Também como sugestão para estudo futuro, indica-se a utilização dos dados sobre emprego formal dos anos de 2021 e 2022 disponíveis do CAGED, que são de atualização mensal e não

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



consolidados anuais, assim como adicionar novas formas de observar as quedas ou crescimentos dos empregos formais no município, tal como nível de renda, educação formal, gênero do trabalhador, entre outros.

## REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Taxas de fecundidade**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 30.ago.2022.

ÁVILA, V. F. [et al.]. **Formação Educacional em Desenvolvimento Local**: relato de estudo em grupo e análise de conceitos. Campo Grande: UCDB, 2000.

BOLETIM DO EMPREGO DE PANAMBI. Laboratório de Gestão Laboratório de Economia Aplicada Projeto de Extensão: Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Ano 2 – Nº 8 – Agosto de 2015.

CAMARANO, A. A. **Envelhecimento da População Brasileira**: uma contribuição demográfica. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2091/1/TD\\_858.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2091/1/TD_858.pdf). Acesso em: 20.set.2022.

CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico**: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

DEEDADOS. **Projeção populacional**. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/#!/pesquisa=2>. Acesso em: 27.ago.2022.

FRESS, D; NESTLER, B. N; TRENNEPOHL, D. **Análise da evolução demográfica na cidade de Panambi do ano de 1970 a 2010**. Evento: XXVII Seminário de Iniciação Científica. Salão do Conhecimento, UNIJUÍ: 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da População**. (2018). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30.ago.2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos Demográficos**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 25.ago.2022.

MALHEIROS, E. R. S. [et al.]. **Panambi**: uma breve análise socioeconômica. Evento: XXV SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. Salão do Conhecimento, UNIJUÍ: 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Dados RAIS**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/aceso-online-as-bases-de-dados>. Acesso em: 20.ago.2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



PM Panambi. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Panambi**. Prefeitura Municipal de Panambi. 2019. Disponível em: <https://panambi.atende.net/cidadao/pagina/plano-estrategico-2030>. Acesso em: 20.set.2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PANAMBI. **Histórico**. Disponível em: <https://panambi.atende.net/cidadao/pagina/dados-gerais>. Acesso em: 29.agosto.2022.

SIMÕES, J. A. **Solidariedade intergeracional e reforma da previdência**. Dossiê Gênero e Velhice, p. 169-181, 1997.

ZAMBERLAN, L. [et al.]. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas**. Ijuí: Unijuí, 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ST2: Dinâmicas demográficas, governança e patrimônio territorial

## **POLÍTICA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL: REFLEXÕES PARA O PROGRAMA SELLO MUNICIPIO VERDE – PSMV NO ESTADO DO CEARÁ**

**PUBLIC POLICY IN THE PROMOTION OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: REFLECTIONS  
FOR THE GREEN MUNICIPALITY SEAL PROGRAM – PSMV IN THE STATE OF CEARÁ**

**POLÍTICA PÚBLICA EN LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL: REFLEXIONES  
PARA EL PROGRAMA SELLO VERDE MUNICIPIO – PSMV EN EL ESTADO DE CEARÁ**

**Adriana Correia Lima Franca<sup>1</sup>, Christiane Luci Bezerra Alves<sup>2</sup>, Valéria Feitosa  
Pinheiro<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense – UFF. Professora Assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA. E-mail: correiafrancalima@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente – DDMA pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Professora Associada do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA. E-mail: chisluci@gmail.com

<sup>3</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense – UFF. Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA. E-mail: valeriafp73@gmail.com

### **RESUMO**

A governança tem se constituído importante elemento da política ambiental dadas suas contribuições para o aprimoramento da gestão ambiental, atendimento das demandas coletivas e exercício da cidadania, estando estreitamente associada aos esforços para o alcance do desenvolvimento sustentável. Visando ampliar a aplicabilidade da governança, tem-se estabelecido princípios de boa governança, como os propostos pelo Banco Mundial: Voz e responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção. O Programa Selo Município Verde, do Ceará, objetiva identificar os municípios que atendam critérios pré-estabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais e que promovam melhoria na qualidade de vida para presentes e futuras gerações, em conformidade com o desenvolvimento sustentável. Assim, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de boa governança para o DS, promover envolvimento dos atores sociais e possibilitar participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. Este ensaio se propõe a identificar os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial nos critérios de avaliação do PSMV 13<sup>a</sup> Edição 2018/2019. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental e abordagem qualitativa. Identificaram-se os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial, exceto o Controle da Corrupção.

**Palavras-chave:** Governança, Governança Ambiental, Sustentabilidade, Programa Selo Município Verde.

### **RESUMEN**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



La gobernanza se ha convertido en un elemento importante de la política ambiental por sus aportes a la mejora de la gestión ambiental, a la satisfacción de las demandas colectivas y al ejercicio de la ciudadanía, estando estrechamente asociada a los esfuerzos por alcanzar el desarrollo sostenible. Para ampliar la aplicabilidad de la gobernabilidad se han establecido principios de buena gobernabilidad, como los propuestos por el Banco Mundial: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de Corrupción. El Programa Sello Municipio Verde, en Ceará, tiene como objetivo identificar municipios que atiendan criterios preestablecidos de conservación y uso sostenible de los recursos naturales y que promuevan una mejora en la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con el desarrollo sostenible. Así, el PSMV puede contar con instrumentos que permitan garantizar la buena gobernabilidad de la SD, promover el involucramiento de los actores sociales y posibilitar la participación activa de la población en la toma de decisiones de gobierno. Este ensayo tiene como objetivo identificar los principios de buena gobernanza propuestos por el Banco Mundial en los criterios de evaluación del PSMV 13ª Edición 2018/2019. Es una investigación bibliográfica y documental y de enfoque cualitativo. Se identificaron los principios de buen gobierno propuestos por el Banco Mundial, excepto el Control de la Corrupción.

**Palabras clave:** Gobernanza, Gobernanza Ambiental, Sostenibilidad, Programa Sello Municipio Verde.

## ABSTRACT

Governance has become an important element of environmental policy given its contributions to improving environmental management, meeting collective demands and exercising citizenship, being closely associated with efforts to achieve sustainable development. In order to expand the applicability of governance, principles of good governance have been established, such as those proposed by the World Bank: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law and Control of Corruption. The Green Municipality Seal Program, in Ceará, aims to identify municipalities that meet pre-established criteria for conservation and sustainable use of natural resources and that promote an improvement in the quality of life for present and future generations, in accordance with sustainable development. Thus, the PSMV can have instruments that enable the guarantee of good governance for the SD, promote the involvement of social actors and enable the active participation of the population in government decision-making. This essay aims to identify the principles of good governance proposed by the World Bank in the PSMV 13th Edition 2018/2019 evaluation criteria. It is a bibliographic and documentary research and qualitative approach. The principles of good governance proposed by the World Bank were identified, except for the Control of Corruption.

**Keywords:** Governance, Environmental Governance, Sustainability, Green Municipality Seal Program.

## INTRODUÇÃO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O termo governança vem se tornando um conceito chave a ser entendido e aplicado dentro das práticas de gestão do meio ambiente, em especial nas políticas públicas ambientais. Diante disso, a capacidade dos governos em atender as demandas sociais e a eficácia da abordagem descentralizadora ganham cada vez mais destaque.

Nessa perspectiva, a participação social tem sido defendida como fundamental para promover uma gestão potencialmente capaz de atender às demandas sociais, sendo necessária a adoção de estratégias para o estabelecimento de canais de diálogo, como também para o envolvimento e incorporação das populações. A governança se configura, por conseguinte, como instrumento para conferir poder, legitimidade e voz aos atores no jogo de relações e negociações que constituem as tomadas de decisão.

Enfatiza-se que a incorporação ao planejamento e execução de políticas públicas orientadas para a preservação, conservação e gestão do meio ambiente recebe a denominação de governança ambiental. Nesse sentido, a governança ambiental representa os processos pelos quais as decisões a respeito do meio ambiente são tomadas, abarcando o conjunto de normas, leis e a maneira em que ocorre a interação e a negociação entre atores governamentais e não governamentais em torno da consolidação de consensos (LEMOS; AGRAWAL, 2006).

De acordo com o World Bank Institute (2008), governança refere-se às tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida e isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações socioeconômicas entre eles. Para tanto, essa instituição propõe seis princípios de governança, captando os principais elementos desta definição: Voz e Responsabilização; Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo; Eficácia Governamental; Qualidade Regulatória; Estado de Direito e Controle da Corrupção.

O Programa Selo Município Verde (PSMV) tem se constituído como importante instrumento de fomento e promoção de práticas e gestão ambientalmente sustentáveis e de ativação do desenvolvimento sustentável. Foi instituído no Estado do Ceará pela Lei Estadual nº 13.304/03, regulamentada pelos Decretos nº 27.073 e 27.074, ambos do ano de 2003. Tem como objetivo identificar os municípios cearenses que atendam a critérios preestabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais e que promovam a melhoria na qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. O Programa prevê ainda uma premiação ao município que melhor atenda aos critérios de qualidade ambiental (COMITÊ GESTOR, 2003).

Diante do exposto, tem se constatado crescente preocupação do governo do estado do Ceará com os problemas socioambientais, constatada através de planos, programas e políticas na tentativa de operacionalizar um modelo de desenvolvimento sustentável no estado. Dessa forma, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de uma boa governança para o DS, promover o envolvimento dos diferentes atores sociais, além de possibilitar a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. Assim, essa pesquisa tem o seguinte questionamento: será que o PSMV contempla nos seus critérios de avaliação princípios da boa governança, como os propostos pelo Banco Mundial?

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nessa perspectiva, este ensaio se propõe a identificar os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial nos critérios de avaliação do PSMV 13ª Edição 2018/2019. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental e abordagem qualitativa. Para tanto, realizou-se revisão de literatura sobre a temática em questão com o intuito de estabelecer um arcabouço teórico capaz de responder ao objetivo da pesquisa. Utilizou-se, também, os Manuais Técnicos e questionários adotados no Programa Selo Município Verde com o objetivo de compreender a estrutura do Programa.

A estrutura deste ensaio assenta-se em quatro seções, além desta introdução, a saber: na seção 2, são apresentados os aspectos teóricos-conceituais acerca de governança e governança ambiental. Segue-se com a relação entre governança e sustentabilidade e são ainda apresentados os indicadores de governança propostos pelo Banco Mundial. Na terceira seção, apresentam-se as características do Programa Selo Município Verde no estado do Ceará. A quarta seção avalia se nos critérios de avaliação do PSMV são constatados os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial. As considerações finais são discutidas na última seção do trabalho.

## GOVERNANÇA: ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS

Os conceitos de governança, embora tenham existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos, no século XIX (democracia liberal burguesa), apenas em um período mais próximo, começaram a integrar o debate nos meios acadêmico e político (ARAÚJO, 2002).

A disseminação do conceito de governança coincide com o contexto da globalização. A complexidade da nova ordem mundial exige uma maior flexibilidade do Estado moderno, capaz de descentralizar funções e ampliar as relações com os demais atores, mas sem abandonar seus instrumentos de controle e supervisão. Nesse sentido, a ampliação do debate sobre governança se deve certamente a retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas e à evidente incapacidade das enfraquecidas instituições públicas em lidar eficientemente com os crescentes problemas (GOMIDES; SILVA, 2009).

A definição de governança varia na literatura, nas instituições, de acordo com a nacionalidade, orientação ideológica e conforme a ênfase que é dada a um ou outro elemento e, além disso, todas essas variações são capazes de citar características comuns entre as diferentes conceituações existentes e estabelecer alguns paralelos (ARAÚJO, 2002).

Para o Banco Mundial, a governança é composta pelas tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado com as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (WORLD BANK, 2008).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define governança como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos do país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através das quais os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e mediam suas diferenças.

O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Sua eficiência depende, por um lado, da capacidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas (FONSECA; BURSZTYN, 2009; AZEVEDO; ANASTÁCIA, 2002).

## Governança ambiental

As preocupações com o meio ambiente têm ganhado importância crescente, pois a humanidade tem enfrentado uma série de problemas globais, que estão prejudicando a biosfera e a vida humana de maneira alarmante e que pode se tornar irreversível. Diante disso, tem se tornado cada vez mais evidente que tais problemas não podem ser entendidos de forma isolada, porque estão interligados e são interdependentes, ou seja, são problemas sistêmicos (CAPRA, 1999). Câmara (2011) sugere que a compreensão da situação atual dos recursos ambientais globais e as consequências de suas perdas, estão cada vez mais presentes nas agendas de pesquisa. Esta realidade leva a uma necessária conciliação de agendas sociais, políticas e econômicas, visando equacionar aspirações da sociedade e do setor privado que demandam mandatos governamentais, processos de tomada de decisão e ações para o seu alcance.

No arcabouço conceitual de governança são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de governança específica, tais como (corporativa, pública, em redes, territorial, ambiental etc.). Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental, que é o meio pelo qual são tomadas as decisões que atingem o meio ambiente.

A governança ambiental refere-se, portanto, ao conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural. Jacobi e Sinisgalli (2012) afirmam que a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta.

O conceito de governança ambiental transcende um simples conjunto de formatos de gestão, pois, engloba instituições, processos e comportamentos apropriados para a manutenção ou melhoria da qualidade do meio ambiente. Deve, portanto, ser entendida em sentido amplo, de modo a incluir todas as soluções institucionais para a resolução de conflitos sobre recursos ambientais (CAMARA, 2011).

Nesse sentido, é importante entender a governança ambiental como um exercício contínuo de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, sociedade civil, os mercados e o meio ambiente. As práticas consagradas voltadas para a ampliação dos espaços de participação da sociedade nas decisões que envolvem o meio



ambiente permitem um maior grau de legitimidade ao processo decisório, principalmente em contextos conflituosos.

### **Governança e sustentabilidade**

Nos últimos anos, a disseminação da governança esteve estreitamente associada aos esforços para solucionar vários problemas de ação coletiva, a mudança climática ou o alcance do desenvolvimento sustentável (OSTROM et al., 1999).

Em grande parte dos documentos e publicações sobre desenvolvimento sustentável, a dimensão da participação e a necessidade de aprofundamento das práticas democráticas têm ganhado destaque. A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, o discurso da governança como parte do desenvolvimento sustentável tem se expandido consideravelmente nos níveis local, nacional, regional e internacional.

Padilha e Verschoore (2013) consideram que propostas como a da Agenda 21, pretendem potencializar esforços com a participação de atores sociais. A elaboração da Agenda buscava reestruturar o processo de tomada de decisão, de modo que o exame socioeconômico e as questões ambientais fossem totalmente integrados, além de garantir uma ampla participação do público. Evidencia-se, assim, preocupações com a elaboração de formas de gestão e governança e de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Para Rodrigues (2014), a importância da governança para o desenvolvimento sustentável é reconhecida em nível internacional, fazendo parte da Declaração do Milênio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey, resultado da Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em março de 2002. De acordo com o referido Consenso, uma boa governança é essencial para o desenvolvimento sustentável, pois políticas econômicas saudáveis, instituições democráticas sólidas, que respondam às necessidades das pessoas e melhoria da infraestrutura são a base para o crescimento econômico sustentado, a erradicação da pobreza e a criação de emprego.

Nessa perspectiva, evidencia-se que, o desenvolvimento sustentável está intrinsecamente relacionado à governança, na medida em que decisões e intervenções políticas devem ser implantadas para colocar a sociedade no rumo da sustentabilidade; no sentido contrário, o fracasso nas práticas de governança, ou mesmo a “má governança”, incentiva a insustentabilidade.

### **Governança e indicadores de sustentabilidade**

O tema governança, assim como seus indicadores, é o resultado de um projeto de investigação sobre indicadores encomendado pelo Banco Mundial, no fim dos anos 1990.

Cruz e Marques (2011) explicam que, até meados da década de 1990, não existia nenhuma metodologia que permitisse medir a governança e, diante disso, uma equipe de pesquisadores do Banco Mundial desenvolveu os —Worldwide Governance Indicators— WGI (Indicadores de Governança Global – IGG). Os WGI foram propostos no intuito de formar um ranking entre os países de acordo com a qualidade da governança.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Muitos pesquisadores defendem que a publicação periódica destes indicadores de governança pode constituir uma ferramenta importante para analistas, investidores e políticos na avaliação dos seus países. De acordo com o World Bank Institute (2008), o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento evidencia a importância dos Indicadores de Governança Global (IGG) para o debate e conscientização sobre as questões de governança.

O Banco Mundial, que tem papel de destaque na promoção de práticas de governança em países em desenvolvimento, tem critérios próprios para determinar a condição de boa governança. Tais critérios envolvem o caráter inclusivo e a responsabilização, aplicados a três áreas: seleção, responsabilização e substituição de autoridades; eficiência das instituições, regulamentações, gestão de recursos; respeito às instituições, leis e interações dos atores na sociedade civil, na economia e na política.

Nessa perspectiva, o World Bank Institute (2008), construiu as dimensões de governança ou princípios da boa governança, descritos a seguir:

- a) Voz e Responsabilização: mede percepções do grau em que os cidadãos do país são capazes de participar na seleção de seu governo, bem como liberdade de expressão, liberdade de associação e de uma imprensa livre;
- b) Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo – captura as percepções da probabilidade de que o governo vai ser desestabilizado ou derrubado por inconstitucionalidade, meios adicionais ou violentos, incluindo o terrorismo;
- c) Eficácia Governamental – captura a qualidade dos serviços públicos, o grau de sua independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação da política e da credibilidade, bem como o compromisso do governo com tais políticas;
- d) Qualidade Regulatória – captura percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento de um país;
- e) Estado de Direito – captura o grau em que os agentes têm confiança e respeitam as regras da sociedade, e em particular a qualidade da execução de contratos, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência;
- f) Controle da Corrupção – captura as percepções da extensão, em que o poder público é exercido para ganhos particulares, constatando, dessa maneira, a corrupção.

Os princípios da “boa governança”, como qualitativo da governança, contribuem para implantação de políticas sólidas, sustentáveis institucionalmente, capazes de garantir por um longo período de tempo as condições básicas para o desenvolvimento das sociedades.

## **PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE – PSMV NO ESTADO DO CEARÁ**

O PSMV é uma das ações do Governo do Estado do Ceará que formam o conjunto de iniciativas direcionadas para o fortalecimento dos municípios no que se refere à questão ambiental. É um programa de certificação ambiental pública, criado pela Lei Estadual nº 13.304/03, regulamentada pelos Decretos nº 27.073 e 27.074, ambos de 2003.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



O Programa visa incentivar as municipalidades na implementação de políticas públicas ambientais, visando a sustentabilidade e a qualidade de vida da população e prevê ainda uma premiação ao município que melhor atenda aos critérios de qualidade ambiental (COMITÊ GESTOR, 2003). Portanto, o PSMV é um instrumento de operacionalização do desenvolvimento sustentável em nível local.

É uma iniciativa do governo local à qual os governos municipais podem aderir de forma voluntária e que, a partir de um conjunto de informações levantadas por meio de questionários e avaliadas por uma Comissão Técnica, possibilitam a outorga de um certificado de Município Selo Verde.

O Programa Selo Município Verde é considerado um importante canal para a efetiva participação da sociedade civil nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades. O requisito principal para inscrição no Programa é a existência do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA (COMITÊ GESTOR, 2003).

O PSMV avalia, a cada dois anos, 67 variáveis ambientais, distribuídas em dezesseis indicadores e cinco eixos temáticos, e seus efeitos associados ao meio ambiente, em seu tríplice aspecto: físico, biológico e antrópico (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

O processo metodológico do Programa Selo Município Verde é dinâmico, onde a transdisciplinaridade é aplicada, haja vista que o resultado da certificação é um trabalho, onde o Comitê Gestor, a Comissão Técnica e os COMDEMA trabalham simultaneamente.

Com o objetivo de assegurar a credibilidade e a transparência, indicadores que também promovem a boa governança, todo o processo de certificação é acompanhado por um Comitê Gestor, sob a coordenação do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM, formado por representantes de instituições públicas, universidades e representantes da sociedade civil organizada, e os levantamentos de informações, coletas e organização dos dados para os questionários que subsidiam o processo avaliativo, devem ser feitos com a participação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019). Dessa maneira, o Programa Selo Município Verde tem como parâmetros a Sustentabilidade, Exequibilidade, Legitimidade, Confiabilidade e Equidade Seletiva.

Diante da propriedade dos dados e informações coletadas nos municípios, os participantes do comitê gestor aplicam a metodologia de certificação ambiental dos municípios, que se baseia em um conjunto de significâncias e peso para diversas variáveis. Os resultados das avaliações são apurados com base em três índices: o de gestão ambiental (IGA), o de desempenho ambiental (IDA) e o de mobilização ambiental (IMA). O somatório desses três indicadores produz o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) que é o indicador adotado para a classificação final e certificação dos municípios participantes.

Os cinco eixos temáticos que refletem o ISA são: Política Municipal de Meio Ambiente; Saneamento Ambiental e Saúde Pública; Recursos Hídricos; Agricultura Sustentável e Biodiversidade e Mudanças Climáticas. Em cada um dos eixos temáticos, são analisados indicadores ambientais específicos.



A certificação permite classificar os municípios em três categorias, A B ou C, que se configuram, respectivamente, em forte, médio ou pouco compromisso com a sustentabilidade ambiental no território.

De acordo com o atendimento aos 16 indicadores e após a avaliação documental da Comissão Técnica, os municípios são ordenados, conforme pontuação alcançada, sendo necessário o mínimo de 50 pontos no Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) para ocorrer a classificação em 3 categorias (A, B e C) e posterior certificação. Após a avaliação documental, é divulgada a pontuação atingida pelos municípios com a classificação geral.

Sabe-se que o PSMV é uma política de Estado e não de Governo, logo, todos os 184 municípios cearenses são convidados a participar do referido Programa, porém, nem todos conseguem a certificação proposta pelo mesmo. Na 12ª Edição do PSMV, biênio 2016/2017, foram classificados 24 municípios nas categorias B e C. Na 13ª Edição, que representa o biênio 2018/2019, a Certificação Selo Município Verde também ocorreu somente nas categorias B e C. Dos 75 municípios inscritos, apenas 22 foram classificados.

## **UMA AVALIAÇÃO DO PSMV COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA PROPOSTOS PELO BANCO MUNDIAL**

O conceito operacional da governança pode ser visto como uma forma de implementar as políticas públicas governamentais no contexto dos processos decisórios em que há participação dos diferentes atores sociais dos setores: público, privado e terceiro setor (GORIA; SGOBBI; HOMEYER, 2010).

Nessa perspectiva, a governança deverá ser compreendida como a capacidade de coordenar, negociar e inovar no sentido das políticas e das relações entre os diferentes intervenientes, de criar uma política e implementá-la eficazmente no território, ao mesmo tempo que se sabe, detalhadamente, qual o papel que todos os diferentes atores devem desempenhar com o fim de definir objetivos.

Dessa forma é razoável assumir que o sucesso da elaboração e implementação das ações inseridas no PSMV requer um ambiente onde os princípios da boa governança estejam incorporados. Diante disso, torna-se importante entender se os critérios adotados no PSMV estão alinhados com os princípios da boa governança, utilizados aqui, como parâmetro de análise, aqueles propostos pelo Banco Mundial.

### **O Princípio da Voz e Responsabilização**

O princípio da boa governança Voz e Responsabilização retrata até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres (WORLD BANK, 2008). A participação popular com direito à voz e à responsabilização no momento de elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas é fundamental para a implementação efetiva da boa governança, pois, fortalece os processos decisórios com a devida promoção dos instrumentos da democracia participativa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Com esse propósito, o PSMV é considerado uma ferramenta importante para a implantação da governança em prol do desenvolvimento sustentável no estado do Ceará, pois, segundo Braga (2012), este Programa pretende, além de incentivar as municipalidades a implementarem políticas ambientais, servir de canal por onde passa os anseios de participação da sociedade nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades.

O Programa Selo Município Verde estabelece, entre os critérios adotados na Estrutura de Meio Ambiente (EIXO I), que o município deve instituir o Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA), responsável pela formulação e execução da política ambiental em âmbito local, e deve também instituir o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA ou COMDEMA) (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

A atribuição dos Conselhos no PSMV engloba o assessoramento da política ambiental, com participação da sociedade civil e do setor público. Diante disso, o engajamento e fortalecimento dos COMDEMAs, através da promoção de reuniões de mobilização das populações e de projetos que promovam a educação ambiental, torna-se fundamental para o fortalecimento do princípio da boa governança Voz e Responsabilização, visto que, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, de mobilização e envolvimento da comunidade e da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes.

A promoção da política ambiental, um dos critérios de avaliação adotados no PSMV (Indicador 3), descrito no quadro 1, destaca a educação ambiental como ferramenta “indispensável para a proteção da dignidade da vida humana, estabelecida em todos os níveis de ensino, inclusive nas comunidades, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019, p.16).

## Quadro 1 - Comparação entre o princípio da governança Voz e Responsabilização proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

<b>Voz e Responsabilização</b>	<b>EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>
	<b>Indicador I: Estrutura de Meio Ambiente</b>
	Listas de frequências das reuniões do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente
	Lista ou declaração da equipe técnica (gestão) – profissionais com Educação superior em áreas específicas
	<b>Indicador 2: Efetividade dos Conselhos municipais de defesa do meio ambiente – CONDEMA</b>
	Promove formas de organização da sociedade civil
	Lista das Reuniões/ encontros;
	<b>Indicador 3: Implementação da política de educação ambiental</b>
	Promove a Educação Ambiental
	Lista ou declaração de professores do ensino fundamental capacitados em educação ambiental no período de avaliação 2018/2019
Declaração de gestores e técnicos municipais capacitados na área ambiental	
<b>EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA</b>	

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



<b>Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos</b>
Lista ou Declaração nominal da Equipe Técnica (gestão) (Índice de Qualidade do Meio Ambiente)
Lista ou Declaração nominal da Equipe operacional (Índice de Qualidade do Meio Ambiente)
<b>Indicador 7: Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis</b>
Instrumento Legal de constituição de associações e ou cooperativas
Cadastro de catadores organizados (Associações e/ou Cooperativas) vigente no período de avaliação

Fonte: Elaboração própria.

A qualificação da equipe gestora também faz parte dos critérios de avaliação do PSMV. Conforme Crantschaninov, Matheus e Silva (2011), para alcançar uma boa governança, é fundamental que os gestores tenham qualificação, sejam articulados com a sociedade civil, conhecedores dos problemas locais, e que seu governo seja transparente, pois, somente assim, a governança pode ser completa e estável.

A Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos: Indicador 5 (Quadro 1), é descrita como o arranjo institucional municipal necessário à gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Propõe uma visão sistêmica na gestão integrada dos resíduos sólidos, com vistas a incentivar a articulação das diferentes esferas do poder público e do setor empresarial.

Ademais, o município, enquanto ente responsável pela execução de serviços de saneamento, deve promover ações que integrem os catadores (Indicador 7: Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis), a partir de incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação.

## O Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo

O Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo destaca que a natureza de uma guerra provoca a devastação humana e ecológica, correspondendo ao terrorismo ambiental. Desta forma, é de responsabilidade de todos manterem-se informados para tornarem-se conscientes dos atos praticados contra a natureza (WORLD BANK, 2008).

Para Schwartz (1998), o terrorismo ambiental seria a destruição ambiental, que pode ser considerada terrorismo quando ocorre o ato ou ameaça de violação de leis nacionais e/ou internacionais que regem o meio ambiente.

Um programa de governo deve ser um instrumento de melhoria da qualidade de vida e, em hipótese alguma, deve ameaçar a estabilidade política ou provocar reações violentas na população (RODRIGUES, 2014). Diante disso, para alcançar a governança em seu sentido mais amplo, é necessário identificar os problemas e evitar instabilidade política.

Nessa perspectiva, a execução de um planejamento estratégico por parte dos municípios, que promova a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo traz, como consequência, a boa governança.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O PSMV define, como um dos critérios de avaliação, que o município institua sua Política Municipal de Educação Ambiental, por meio de lei municipal específica e promova planos, programas e projetos com as demais instâncias estadual e federal (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

Ademais, outro critério do PSMV é que os municípios apresentem projetos das práticas e/ou empreendimentos sustentáveis, pois esse diagnóstico torna-se fundamental para evitar degradação ambiental, provocados, por exemplo, pela desertificação e pelos baixos níveis de tecnologia utilizados na exploração dos recursos naturais, conseqüentemente, provocando sérios novos problemas e/ou, agravando os já existentes.

Nesse sentido, o município deve assumir também o papel de executor de incentivos à produção e instalação de equipamentos mais sustentáveis, gerando tecnologias mais limpas ou de redução de impacto (Quadro 2).

## Quadro 2 - Comparação entre o princípio da governança Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo	<b>EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>
	<b>Indicador 3: Implementação da política de educação ambiental</b>
	Programa Municipal de Educação Ambiental;
	Projetos e/ou Programas ambientais desenvolvidos ou em desenvolvimento no território municipal, voltados para: resíduos sólidos, reflorestamento, agricultura orgânica, recursos hídricos, mudanças climáticas, saneamento básico, reuso de água, energias renováveis, queimadas, desmatamento e outros;
	<b>Indicador 4: Implementação de tecnologias sustentáveis</b>
	Projetos das práticas de tecnologias e/ou empreendimentos sustentáveis
	<b>EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA</b>
	<b>Indicador 7: Inclusão social dos catadores de materiais recicláveis</b>
	Contratos de aquisição de equipamento para coleta e transporte de resíduos sólidos (IQM)
	Programas e Projetos sociais (nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, etc.) desenvolvidos pela administração municipal que contemplem a categoria dos catadores;
<b>EIXO 5: BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>	
<b>Indicador 15: Preservação e conservação da biodiversidade</b>	
Projetos promovidos pelo Município ou em parceria (Reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.)	

	<b>Indicador 16: Controle de Desmatamento e Queimadas</b>
	Programas e projetos municipais de controle de desmatamento e queimadas

Fonte: Elaboração própria.

Entre os critérios de avaliação do PSMV, destaca-se, ainda, a exigência de projetos promovidos pelo município ou em parceria que promovam a preservação e conservação da biodiversidade, tais como, reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.

Sabendo-se que o município é o ente responsável pelo uso e ocupação do solo, deve incentivar, por meio de “planos, programas e projetos municipais, práticas, atividades e tecnologias de baixa emissão de gases do efeito estufa, a exemplo do controle do desmatamento, das queimadas e dos incêndios florestais” (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019, p.33). Desta forma, o PSMV assume, entre seus critérios, a importância da adoção de programas e projetos municipais voltados para controle de desmatamento e queimadas.

A adoção de programas e projetos, elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores, torna-se fundamental para uma base de atuação integrada em longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de tomada de decisão, e logo, fortalece a boa governança.

**O Princípio da Eficácia Governamental**

O Princípio da Eficácia Governamental, captura percepções da qualidade dos serviços públicos e do grau de sua independência das pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas, bem como da credibilidade do compromisso do governo com tais políticas (WORLD BANK, 2008).

Para Bernstein e Cashore (2012), o alcance da eficácia governamental envolve diferentes atores relacionados em um governo, e nesse sentido, a governança é fundamental, pois pressupõe os ajustes necessários para o aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos adotados e para a garantia de eficiência dos resultados esperados.

Carneiro (2004) acrescenta que a governança voltada para a eficácia governamental se refere às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho.

Nessa perspectiva, destaca-se a alocação eficiente dos recursos financeiros, o que possibilita a eficiência da gestão, como também a possibilidade de captar novos recursos para financiamento de projetos ambientais (MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004).

O PSMV recomenda que os municípios instituem o Fundo Municipal do Meio Ambiente como agente financiador, com a finalidade de contribuir com a maior participação de atores na implantação da política ambiental. Um dos critérios de avaliação do Programa é que os municípios apresentem a planilha orçamentária de Órgão Gestor de Meio Ambiente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A existência de ouvidoria municipal com denúncias específicas, também é um dos critérios de avaliação adotados no PSMV (Quadro 3). Conforme Carneiro (2004), a eficácia governamental está diretamente relacionada com a oportunidade de participação e deliberação abertas pelo Estado.

## Quadro 3 - Comparação entre o princípio da governança Eficácia Governamental proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV – 13ª Edição 2018/2019.

<b>Eficácia Governamental</b>	<b>EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>
	<b>Indicador 1: Estrutura de Meio Ambiente</b>
	Planilha orçamentária de órgão Gestor do Meio Ambiente
	Lista de bens patrimoniais (veículos automotores) de uso específico no órgão gestor
	Ouvidoria Municipal com denúncias específicas
	Relatório de Monitoramento Ambiental emitidas pelo município
	<b>EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA</b>
	<b>Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos</b>
	Lista de domicílios atendidos pela coleta porta a porta (IQM)
	<b>Indicador 7: Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis</b>
Contratos, Termos, Parcerias- Apoio da Administração Municipal (equipamentos, veículos, estrutura física, incentivos fiscais) para promoção da sustentabilidade econômica da atividade	

Fonte: Elaboração própria.

Para atender aos critérios de avaliação estabelecidos no PSMV (Indicador I), é necessária, também, a emissão do relatório de monitoramento ambiental pelo município, visto que é responsabilidade do município exercer o controle e monitoramento de determinadas atividades.

Nesse sentido, o desafio é constante, o que requer avanço nas técnicas de planejamento adotadas pelos municípios, já que a competência e efetividade também são atributos do princípio da Eficácia Governamental.

Quando se trata da gestão integrada dos resíduos sólidos (Indicador 5) do PSMV, o município deve realizar o devido planejamento, em seu território, incorporando ações de coleta seletiva de materiais reciclados e recicláveis, como parte das ações voltadas para a gestão integrada dos resíduos.

O apoio da administração municipal para promoção da sustentabilidade econômica da atividade dos catadores de materiais recicláveis também é destacado entre os critérios de avaliação do Programa (Quadro 3). Portanto, o PSMV assume que o município, enquanto ente responsável pela execução de serviços de saneamento, incluindo a gestão integrada dos resíduos sólidos, deve promover ações que integrem os catadores.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Em suma, nota-se que, os critérios de avaliação do PSMV apontam para a busca de uma maior eficácia governamental.

## O Princípio da Qualidade Regulatória

O princípio da Qualidade Regulatória refere-se às percepções da capacidade de governo de formular e implementar políticas públicas sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento de um país (WORLD BANK, 2008).

A realização de projetos e técnicas de trabalho participativas e transparentes são fundamentais para o alcance da governança, pois facilitam a gestão local, além de assegurar e viabilizar propostas estratégicas. Para isso, o envolvimento dos atores se torna fundamental, pois o planejamento estratégico requer tarefas organizadas, soluções criativas e, principalmente, um cronograma a ser executado, monitorado e planejado.

De acordo com Proença (2013), a qualidade regulatória da governança contribui para uma melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório, dos mecanismos de prestação de contas e da participação e monitoramento por parte da sociedade civil.

O PSMV entende que a efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente é peça fundamental para o fortalecimento dos municípios no que se refere à questão ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente é o órgão capaz de catalisar a participação social na gestão ambiental local (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

Desta forma, a recomendação é que o Conselho Municipal de Meio Ambiente tenha participação paritária (sociedade civil organizada e poder público) na execução da política ambiental (Quadro 4).

Como já mencionado, o PSMV admite que o município tem o dever de realizar o planejamento, em seu território. Portanto, a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (Indicador 5) faz parte desse planejamento, que visa também incentivar a articulação das diferentes esferas (poder público e empresarial).

### Quadro 4 - Comparação entre o princípio da governança Qualidade Regulatória proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV – 13ª Edição 2018/2019.

Qualidade Regulatória	<b>EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>
	<b>Indicador 2: Efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – COMDEMAS</b>
	Conselho Municipal do Meio Ambiente
	Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente
	Deliberações Emitidas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente
	<b>EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA</b>
	<b>Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos</b>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



	Cronograma de coleta sistêmica e da coleta seletiva (IQM)
	<b>EIXO 4: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b>
	<b>Indicador 13 – Unidades de Conservação</b>
	Conselho gestor da Unidade de Conservação
	Regimento Interno do Conselho da UC Municipal

Fonte: Elaboração própria.

Uma das mais importantes estratégias para o desenvolvimento sustentável é a instituição de áreas protegidas. Diante disso, o PSMV destaca a importância da criação das Unidades de Conservação pelo município. É imprescindível que o município cumpra, também, os dispositivos legais de gestão das UC e implante conselhos consultivos ou deliberativos.

Desta forma, no PSMV são identificados critérios que apontam para o princípio da Qualidade Regulatória. Rodrigues (2014) destaca que o princípio da Qualidade Regulatória traz à tona outros princípios, constatando-se que esta implica no alcance da eficácia governamental, na melhoria regulatória e culmina na estabilidade política e ausência de Violência/Terrorismo.

## O Princípio Estado de Direito

O Princípio Estado de Direito objetiva capturar as percepções sobre o grau em que os atores sociais têm confiança e respeitam as regras da sociedade e a qualidade da execução dos contratos, dos direitos de propriedade, do poder de polícia e dos tribunais (WORLD BANK, 2008).

Rocha (2012) considera que o conjunto de regras aplicadas de forma justa, eficiente e previsível, e que contemple a interação dos diferentes *stakeholders*, representa também a boa governança. Afirma, ainda, que o Estado de Direito deve ser elaborado e implementado para alcançar a governança, pois o cumprimento da lei está relacionado ao respeito e à execução do sistema jurídico e, como resultado, pode ser tratado como uma parte indivisível do Estado de Direito, no qual este não pode ter sentido sem cumprimento.

Para Rodrigues (2014), o crescente foco no cumprimento das leis é importante para aumentar o sucesso e fortalecimento das regras do Estado de Direito que, por sua vez, irá promover a boa governança e, assim, permitir que a sociedade alcance o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, verifica-se que o PSMV acata as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), e nos 5 EIXOS do Programa existem critérios relacionados ao Princípio Estado de Direito (Quadro 5).

## Quadro 5 - Comparação entre o princípio da governança Estado de Direito proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV – 13ª Edição 2018/2019.

	<b>EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>
	<b>Indicador 1: Estrutura de Meio Ambiente</b>
	Lei de Política Municipal de Meio Ambiente
	Lei de Criação do Órgão Gestor de Meio Ambiente

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## Estado de Direito

Lei de Criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente
Licenciamento Ambiental emitido pelo município
Fiscalização Ambiental emitida pelo município
<b>Indicador 3: Implementação da Política de Educação Ambiental</b>
Lei Municipal que regulamenta a Política de Educação Ambiental
Lei Municipal de criação do setor responsável pela implantação da política de Educação Ambiental no município
<b>Indicador 4: Implementação de Tecnologias Sustentáveis</b>
Lei Municipal específica que crie instrumentos de incentivo a utilização de tecnologias e/ou empreendimentos sustentáveis
<b>EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA</b>
<b>Indicador 5: Gestão Integrada de Resíduos Sólidos</b>
Lei Municipal de criação de Órgão Gestor da política municipal de resíduos sólidos (IQM)
Plano Municipal de Gestão integrada de resíduos sólidos (IQM)
Dispositivo Legal de Coleta Seletiva (Lei, Decreto, Portaria) (IQM)
Plano de Coleta Seletiva (IQM)
<b>Indicador 6: Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos</b>
Licença de operação
<b>EIXO 3: RECURSOS HIDRICOS</b>
<b>Indicador 10: Melhoria da Qualidade da água</b>
Lei de Plano de Saneamento Básico aprovado
Projetos Municipais de uso racional da água implementados
<b>EIXO 4: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b>
<b>Indicador 11: Manejo sustentável da produção agropecuária</b>
Projeto boas práticas de Manejo Sustentável da Produção Agropecuária
<b>EIXO 5: BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>
<b>Indicador 13: Unidade de Conservação (UC) Municipal</b>
Lei de Criação da Unidade de Conservação
Plano de manejo
<b>Indicador 14: Áreas Verdes Urbanas</b>
Lei de Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas que trate de Arborização Municipal
Plano de Produção de Viveiro e banco de mudas ou projeto
<b>Indicador 15: Preservação e Conservação da Biodiversidade</b>
Projetos promovidos pelo município ou em parceria (reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



	Lei de Proteção e bem-estar animal
	<b>Indicador 16: Controle de Desmatamento e Queimadas</b>
	Lei e Decreto de Regulamentação de Controle de desmatamento e queimadas Projetos/programas municipais com foco em mudanças climáticas

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial publicado pelo Banco Mundial (2017), é importante fortalecer o Estado de Direito para garantir que tais programas e regras sejam aplicadas de maneira impessoal.

Este princípio busca estabelecer, também, uma nova forma de interação entre o Estado e a Sociedade e a garantia da participação desta sociedade, que é complexa, e, principalmente, plural. Para implementá-lo de forma efetiva e atender a todos os princípios da boa governança é fundamental o pleno envolvimento de todos os atores sociais, uma maior equidade nas leis que despertem uma maior confiabilidade por parte da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificaram-se, nos critérios de avaliação do Programa Selo Município Verde, cinco princípios da boa governança definidos por Kaufmann e Kraay (2008) e disseminados pelo Banco Mundial, são eles: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória e Estado de Direito. O princípio Controle da Corrupção não foi identificado nos critérios de avaliação do PSMV.

Diante disso, resalta-se a importância da inserção de critérios no programa que visem a promoção de formas de controle e combate da corrupção, na intenção de tornar o governo mais democrático e transparente.

Destaca-se que o princípio Estado de Direito foi identificado em todos os Eixos temáticos do Programa, refletindo que existe um forte aparato legal para o exercício da boa governança no estado do Ceará.

Constata-se, também, que o PSMV pode ser considerado um instrumento importante para a prática da boa governança no Estado do Ceará. Por seus critérios de avaliação, o programa é um facilitador da descentralização e fortalece os processos decisórios com a devida promoção dos instrumentos da democracia participativa.

Desta forma, reafirma-se que o acompanhamento e implementação de políticas, além da capacidade de governança e, também, a recuperação das bases de legitimidade e da eficácia da ação governamental para a sociedade, tornam-se fundamentais para o êxito de qualquer programa implementado.

Pode-se concluir que a participação dos municípios na construção de programas voltados para a sustentabilidade de seus territórios é imprescindível e intransferível, visto que a partir da transformação local se poderá almejar uma transformação mais globalizada; tendo em vista,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



que as municipalidades têm as prerrogativas de conhecimento de seus espaços geográficos, levando em consideração seus anseios de crescimento e desenvolvimento, a partir de sua realidade. Dessa maneira, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição e, provavelmente, elaborando políticas públicas que pregam a Boa Governança.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V.C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002.

AZEVEDO, S. de; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n.1 (85), p. 82-100, 2002.

BERNSTEIN, S; CASHORE, B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *The Royal Institute of International Affairs*, EUA, v.88, n.3, p.585-604, 2012.

BRAGA, P. B. **Análise do Programa Selo Município Verde como uma ferramenta operacional na gestão ambiental no estado do Ceará.** Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

CABRAL, N. R. A. J; LIMA, P. V. P, S; AZEVEDO, M. S. F. **Manual Técnico Programa Selo Município Verde.** Fortaleza: Secretaria do Meio Ambiente, 2019.

CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, Governança Ambiental e Estado do Ambiente no Distrito Federal.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CAPRA, F. **A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos.** 4ª ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability:** algumas notas introdutórias. Texto para discussão nº. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

COMITÊ GESTOR. **Cartilha Município Verde.** Fortaleza: Governo do Estado do Ceará. 2003.

CRANTSCHANINOV, T. I; MATHEUS, R; SILVA, V. F da. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. *Revista de Gestão & Políticas Públicas*, São Paulo, v.1, n.1, p.73-91, 2011.

CRUZ, N. F. da; MARQUES, R. C. Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. *In: 8º Congresso Nacional de Administração Pública*, 2011, Portugal – Coimbra: 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 2011. **Anais [...]**. Portugal-Coimbra: INA, 2011, p.218-234.

FONSECA, I. F da; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, Brasília, 2009, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



GOMIDES, J. E; SILVA, A. C. O surgimento da expressão —governance, governança e governança ambiental – um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009.

GORIA, A.; SGOBBI, A.; HOMEYER, I. **Governance for the environment: a comparative analysis of environmental policy integration**. Massachusetts: Edward Edgar, 2010.

JACOBI, P. R; SINISGALLI, P. A de A. Environmental governance and the green economy. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 17, n.6 p. 1469-1478, 2012.

KAUFMANN, D; KRAAY, A. Governance indicators: where are we, where should we be going? **The World Bank Research Observer**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

LEMOS, M. C; AGRAWAL, A. Environmental Governance. Annu. **Rev. Environ Resour**, [s.l.], v.31, p. 297-325, 2006.

MENDONÇA, L. R de; MACHADO FILHO, C. A. P. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. **Revista de Administração**, São Paulo, v.39, n.4, p.302-308, out./nov./dez, 2004.

OSTROM, E; JOANNA, B; CHRISTOPHER, B. E, RICHARD, B.N; DAVID, P. “Revisiting the Commons: local lessons, global challenges”. **Science**, [s.l.], 284 (5412): 278-282, 1999.

PADILHA, L. G de O; VERSCHOORE, J. R de S. Green Governance: a proposição de construtos de governança coletiva para o desenvolvimento sustentável local. **Ambiente e Sociedade**, v.16, n.2, p. 153-174, 2013.

PROENÇA, J. D. Governança Regulatória: a melhoria da qualidade da regulação e o ambiente para negócios no Brasil. Brasília – DF: **Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG**, junho de 2013.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, v. 85, n. ed. especial, p. 84–95, out., 2012.

RODRIGUES, M. I. V. **Os princípios da governança e as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SCHWARTZ, D. M. Environmental Terrorism: Analyzing the Concept, **Journal of Peace Research**, [s.l.], 35(4),483-496. 1998.

WORLD BANK INSTITUTE. Governance Matters 2008 – Indicadores de governança 1996 – 2007. In: World Bank. **Policy Research Working paper**, n. 4654, 2008.

WORLD BANK. **World Development Report 2017: governance and the law**. Washington: TheWorld Bank, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>. Acesso em 23 mai., 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL: DOENÇAS RARAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE REALIZATION OF THE RIGHT TO HEALTH IN BRAZIL: RARE DISEASES AND PUBLIC  
POLICIES

LA EFICACIA DEL DERECHO A LA SALUD EN BRASIL: ENFERMEDADES RARAS Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS

**Ana Luisa Borsatto<sup>1</sup>, Cassiano Vinícius dos Santos Beck<sup>2</sup>, Daniel Knebel Baggio<sup>3</sup>, Jorge  
Oneides Sausen<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional - Bolsista CAPES. Pós-graduada em Finanças e Mercado de Capitais; Bacharel em Administração pela Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul. [ana.borsatto@sou.unijui.edu.br](mailto:ana.borsatto@sou.unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional. Pós-graduando em Governança, Riscos, Regulação e Compliance em Saúde. Pós-graduado em Direito Corporativo e Compliance; Direito, Compliance e Gestão de Riscos; e Gestão de Negócios em Saúde; Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul. e-mail: [cassiano.beck@sou.unijui.edu.br](mailto:cassiano.beck@sou.unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza; Mestre em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza; Especialização em Gestão Financeira; Especialização em Formação Pedagógica para o Ensino Técnico e Profissional; Bacharel em Administração pela Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul. e-mail: [baggiod@unijui.edu.br](mailto:baggiod@unijui.edu.br)

<sup>4</sup> Pós-Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas; Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina; Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Bacharel em Administração pela Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul.

### RESUMO

O tema de doenças raras no Brasil possui pouca abordagem em pesquisas, e apesar de uma escassez de dados que possibilitem estimar a população afetadas por doenças raras, é possível encontrar nos sistemas brasileiros de informações de saúde pública, estimativas quanto a prevalência de doenças raras. Dito isso, esse estudo tem o objetivo de corroborar com demais pesquisas que visam promover e contribuir para o acesso às informações e ao direito à saúde. Para tal, fez-se necessário investigar o Direito à Saúde, fundamentado nos direitos sociais e no prestígio à igualdade entre as pessoas, visto que, o tema das doenças raras e o dever do Estado, é destaque em muitas discussões jurídicas e sociais em nosso país.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; urbanização; direito; habitação; políticas públicas.

### RESUMEN

El tema de las enfermedades raras en Brasil es poco abordado en la investigación, y a pesar de la escasez de datos que permitan estimar la población afectada por enfermedades raras, es posible encontrar estimaciones de la prevalencia de enfermedades raras en los sistemas de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



información de la sanidad pública brasileña. Dicho esto, este estudio pretende corroborar otras investigaciones que pretenden promover y contribuir al acceso a la información y al derecho a la salud. Para ello, fue necesario investigar el Derecho a la Salud, basado en los derechos sociales y en el prestigio de la igualdad entre las personas, ya que el tema de las enfermedades raras y el deber del Estado se destaca en muchas discusiones jurídicas y sociales en nuestro país.

**Palabras clave:** Desarrollo; urbanización; Correcto; alojamiento; políticas públicas.

## ABSTRACT

The topic of rare diseases in Brazil is little researched, and despite the scarcity of data to estimate the population affected by rare diseases, it is possible to find estimates of the prevalence of rare diseases in Brazilian public health information systems. That said, this study aims to corroborate other research that aims to promote and contribute to the access to information and the right to health. To this end, it was necessary to investigate the Right to Health, based on social rights and the prestige of equality among people, since the issue of rare diseases and the duty of the State is highlighted in many legal and social discussions in our country.

**Keywords:** Development; urbanization; law; housing; public policies..

## INTRODUÇÃO

O direito à saúde no Brasil, se caracteriza pelos seus princípios de universalidade, integralidade e equidade, pois trata-se de um direito social, de caráter fundamental, garantido através de uma prestação material. Porém, a indisponibilidade de recursos e a imposição de requisitos definidores da concessão ou não de tal assistência, geram, pela morosidade ou pelo indeferimento, um abalo da disponibilização dos tratamentos requeridos pelos necessitados.

Nesta senda, para que não ocorra um desvirtuamento da forma de prestação da saúde no âmbito público, resta ao Estado, que assumiu este dever geral e irrestrito, investir nas pesquisas relacionadas a inovações para uma saúde sustentável. Assim, na identificação de solicitações médicas de um tratamento de elevado custo, haverá conhecimento técnico médico suficiente para desenvolver/indicar um tratamento alternativo de menor custo e semelhante benefício, do qual o Estado Juiz e a própria sociedade, também importaria reconhecer.

Ademais, faz se oportuno redirecionar a importância imposta nas pesquisas para o descobrimento de doenças raras, alocando os esforços nas pesquisas de métodos de prevenção e reabilitação. Pois, pouco se sabe quanto a eficácia dos tratamentos disponíveis, pois não se tem um embasamento científico sólido, por serem incomum ou inusitado no âmbito da saúde.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Por outro lado, não se pode afirmar que apenas nos interesses ressaltados pelo Estado, que sob o argumento de sua incapacidade financeira, se abstém de prestar seu dever constitucional. Se a saúde é um direito evidente e irrestrito, não poderá ser renegado por uma simples ausência de recursos.

Nestes termos, para os portadores de doenças raras (um pequeno número de pessoas em comparação com a população em geral) o Estado deve promover o acesso a todos os tratamentos de saúde requeridos. Considerando que a Constituição Federal, lei maior em nosso sistema, prevê a integralidade, a universalidade e a igualdade de acesso aos serviços públicos de saúde, principalmente quando se trata de doenças raras, que em geral são graves e podem acarretar a morte do paciente.

Assim, para realização do presente estudo, adotou-se uma metodologia aplicada, de método qualitativo, onde utilizou-se pesquisa bibliográfica por meio de artigos específicos, onde realizou-se estudos já realizados no âmbito do direito à saúde e políticas públicas. Para tanto, a seguir realizou-se o desenvolvimento e a conclusão deste estudo.

## DESENVOLVIMENTO

### DIREITO À SAÚDE E A RESERVA DO POSSÍVEL

O Direito à Saúde, fundamentado nos direitos sociais e no princípio da igualdade entre as pessoas, só foi reconhecido no cenário sócio-político brasileiro, ao ser declarado na Constituição Federal de 1988, uma vez que, antes disso o Estado apenas tinha o dever de prestar a saúde aos trabalhadores e seus familiares (BARROS, 2006). Assim, com a Carta Magna surgiu o dever do Estado ao promover a saúde de forma integral e universal, ou seja, dispor de todos os meios possíveis para todos os necessitados.

Denota-se que a Carta Magna de 1988, reconheceu um conjunto de direitos “sociais fundamentais”, considerando alguns problemas legislativos nesta formatação, gerou diversos impactos relacionados a uma compreensão sobre do que são afinal de contas estes direitos sociais de caráter fundamental (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 14). Contudo, o texto constitucional é cristalino ao demonstrar o direito de todos à saúde e o dever geral do Estado de caráter fundamental, nos termos de seu Art. 196, *in verbis*: “A saúde é direito de todos e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (BRASIL, 1988). Assim, é revelada a principal vinculação do direito à saúde, como um direito provido mediante políticas sociais e econômicas, com o dever de reduzir as desigualdades sociais (a saúde é um direito social).

Neste método declarativo, adotado pela Carta Magna de 1988, denota-se uma impossibilidade de aliciamento do direito à saúde, pois quanto maior for seu descumprimento, maior será a necessidade de promover sua efetivação (SCHWARTZ, 2004). Assim sendo, a saúde deve ser provida através de um sistema “capaz de garantir o acesso universal da população a bens e serviços que garantam sua saúde e bem-estar, de forma equitativa e integral.” (TEIXEIRA, 2011, p. 2).

Por outro lado, o art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), determinou 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.

Assim, a Constituição, além do reconhecimento do dever do Estado a uma prestação integral e universal do direito à saúde, integrou a saúde ao rol dos direitos sociais, o qual possui reverência especial em nosso regime jurídico. Assim, ao buscar a compreensão da saúde como um direito social, difundido como direito fundamental do homem, é aceitar a obrigação do Estado Social de Direito, a uma prestação, preferencialmente aos mais desassistidos, com um dever equidade entre os entes, consagrando-se como um dos mais importantes fundamentos do Estado (MORAES, 2014).

Assentando-se a saúde um direito social, predominantemente se define como um direito prestacional, impõe ao Estado o dever de agir para garantir a saúde da população (GLOECKNER, 2014). Assim, poderá o cidadão impor ao Estado, suas necessidades de saúde, requerendo tratamentos dos mais variados, pois estamos diante de um direito social positivo, vinculado a dignidade da pessoa humana, uma vez que conforme Padilha (2014, p. 648) “os direitos sociais exigem prestação positiva (obrigação de fazer) dos Poderes Públicos, sendo, por isso, chamados de direitos prestacionais ou direitos de promoção”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Importa frisar a vertente negativa do direito à saúde, na qual o indivíduo tem o direito subjetivo de que os demais não poderão ultrapassar o limiar do seu bem jurídico da saúde, ou seja, estão proibidos de prejudicá-la. Assim, qualquer ato do Poder Público que impeça a efetivação do direito à saúde de um indivíduo será considerado inconstitucional (GLOECKNER, 2014).

Com base nesta conceituação, compreendendo a saúde como um direito social de prestação (positivo), denota-se a missiva do Excelentíssimo Min. Gilmar Mendes (2014, p. 243), que aborda o tema correlacionado com a noção econômica do Estado:

Os direitos à prestação notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que esses direitos estão submetidos à reserva do possível. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado.

Neste aspecto, revela-se o entendimento de que o Estado poderia sustentar que diante da escassez de seus recursos, o dever de privilegiar a destinação destes, a prestação de saúde capazes de atender o maior número de cidadãos, ao invés de empregar a mesma quantia para atender a um único indivíduo. De tal modo, o Estado poderia, oportunamente em suas decisões, eventualmente considerar os raciocínios empregados a reserva do possível, não realizando uma prestação material de caráter fundamental, para um, em razão de outros que já utilizaram o recurso que estava disponível.

Prescinde a análise do debate acima, aprofundar o entendimento quanto ao direito à saúde, determinando pormenorizadamente, um dos mais importantes princípios, a universalidade, que é possível entender como a extensão dos serviços de saúde acessível a toda população, sem qualquer discriminação ou preferência, salvo as urgências e emergências médicas que possuem caráter excepcional no sistema. Assim, sua efetividade perpassa pela eliminação gradativa das fronteiras jurídicas existentes no meio social, sendo estas econômicas, culturais, educacionais e informativas, tornando o acesso à saúde efetivamente universal (TEIXEIRA, 2011).

Neste contexto, conforme preconiza a universalidade, não pode o Estado negar ou dificultar a prestação de saúde, independente do fundamento, uma vez que aspectos pessoais não poderão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



sobrepôr o acesso à saúde. O direito à saúde não observará as qualificações do ente, uma vez que todos “são iguais perante a lei”.

Ainda, importa verificar a Integralidade, a qual compreende-se como a aplicação das “ações possíveis para a promoção da saúde, prevenção de riscos e agravos e assistência a doentes, implicando a sistematização do conjunto de práticas que vêm sendo desenvolvidas para o enfrentamento dos problemas e o atendimento das necessidades de saúde.” (TEIXEIRA, 2011, p. 6). Do mesmo modo, integralizar é disponibilizar ações gerais de promoção de saúde e ações específicas aplicáveis em cada caso.

Neste contexto, o direito à saúde (e a vida) revela o mais límpido direito fundamental, demonstrando uma junção de esforços na tentativa do Estado em reduzir as desigualdades através de ações públicas, que se ocupam dos impostos para disponibilizar um tratamento de saúde a todos de forma integral e universal, para fins de salvaguarda da supressão das desigualdades sociais.

Por outro lado, antes citada reserva do possível se determina como “uma limitação fática e jurídica oponível, ainda que de forma relativa, à realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de cunho prestacional.” (NOVELINO, 2014, p. 635). Neste contexto, a falta de recursos traduz a limitação fática, porém, não se trata só de recursos econômicos, mas de quaisquer recursos necessários para o alcance dos direitos fundamentais a ser prestado (SARLET, 2012). Logo, é fonte de argumento estatal obstar os direitos fundamentais, considerando, em primeiro lugar, sua ineficiência financeira, conforme os termos de suas limitações. Já a limitação jurídica, está atrelada à “capacidade jurídica e o poder de disposição (isto é, a competência), sem os quais de nada adiantam recursos existentes, o que, por sua vez, remete tanto ao problema da gestão e definição das prioridades na esfera do gasto público” (SARLET, 2012, p. 561).

Em suma, observa-se que a reserva do possível não envolve somente a (in)capacidade financeira do Estado, faz-se necessário também observar a capacidade jurídica de dispor de tais recursos. Nada adiantará a existência de recursos, sem a correta destinação destes, bem como, nada adiantará ter a destinação devidamente definida se o recurso for inexistente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Contudo, agarrar-se apenas na reserva do possível viola o sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais, pois não é lógico aceitar que qualquer dificuldade institucional, inclusive financeira, servirá para afastar-se da proteção da vida, seria legitimar o estado a decidir pelo fim da vida de alguém. O Estado, independentemente de suas condições, deve garantir o mínimo para existência (o que inclui a saúde) de qualquer pessoa humana como forma de concretização do princípio da solidariedade, fundamental ao Estado Democrático de Direito. (OLIVEIRA JUNIOR, 2012)

Portanto, relacionando com os pedidos judiciais de concessão de tratamento, “nenhum juiz, participante de uma ordem jurídica justa e racional, seria capaz de negar tutela e efetiva proteção ao mínimo existencial referente ao direito à vida, pois negar tal proteção resultaria em verdadeira sentença de morte”. (OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 93)

Neste contexto, para enriquecer esta análise, importante também dar destaque aos raciocínios empregados a compreensão da reserva do possível, a qual:

[...] encontra-se diretamente fundado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana (abrangendo por exemplo, prestações básicas em termos de alimentação, vestimenta, abrigo, saúde ou meios indispensáveis para a sua satisfação), o assim designado mínimo sociocultural encontra-se fundado no princípio de Estado Social e no princípio de igualdade no que diz com o seu conteúdo material. (SORIA, 2005, p. 647-648 apud SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 22).

De tal modo, a reserva do possível, jamais poderá ser fundada pelo Poder Público, com propósitos fraudulentos com ênfase na inviabilização de políticas públicas definidas na própria Constituição, uma vez que é garantia constitucional do mínimo existencial, essencial à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2011). Assim sendo, “a proteção positiva do mínimo existencial não se encontra sob a reserva do possível, pois a sua fruição não depende do orçamento nem de políticas públicas, ao contrário do que acontece com os direitos sociais”. (TORRES, 2008, p. 81).

Apesar deste entendimento, obrigatoriamente deverão ser reconhecidos os ditames da reserva do orçamento, uma vez que a falta de orçamento deve ser racionalizada nos termos constitucionais. Contudo, em não havendo reservas financeiras, a liberação de eventuais créditos adicionais cabe estritamente aos poderes políticos, e não ao Judiciário, do qual caberá

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



determinar o reconhecimento do mínimo existencial e definir aos demais poderes a prática dos atos orçamentários admissíveis. (TORRES, 2008)

Nestes termos, o direito à saúde, pelo menos em uma análise de seus preceitos, está intimamente ligado ao mínimo existencial, pois é essencial à uma vida digna e compõem as condições básicas do ser, não cabendo, portanto, restrições. Por outro lado, o “custo dos direitos”, sempre relacionada com a reserva do possível, denota uma crise de efetividade cada vez mais presente nos direitos fundamentais de todas as dimensões, sendo esta crise ligada aos recursos disponíveis ou indisponível para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais (SARLET; FIGUEIREDO, 2008).

Com base nesses entendimentos, a prestação da saúde justa e completa sempre foi uma verdadeira utopia. Tal ilusão, tornou-se clara com o enfraquecimento político estatal, desorganização executiva, novas tecnologias em saúde e por fim, a escassez de recurso até então atribuídos a esta esfera de prestação, ou seja, um caos econômico e político entre outros componentes sociais e econômicos, entre eles:

1. Aumento da demanda: universalização, desemprego e baixos salários, tornando proibitivo o uso de sistemas complementares.
2. Agravamento da demanda, desemprego, miséria, pobreza e fome gerando mais doenças e agravando as existentes.
3. Encarecimento da assistência: incorporação desordenada de equipamentos, medicamentos e especialização precoce e errônea dos profissionais de saúde.
4. Queda real do financiamento em proporção às necessidades sentidas e acumuladas. (CARVALHO, 1993).

Neste contexto, conforme constatou Lazzari, “a maior dificuldade sempre foi a de um financiamento definido e suficiente para os investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde”(2003, p. 76). Faz-se oportuno averiguar o direcionamento das fontes de financiamento da saúde pública, as quais primeiramente se constituíram no modelo de Seguridade Social, sendo que cada esfera do governo deveria reservar parte de seu orçamento para financiar o Sistema de Saúde. Porém, não foram definidos parâmetros e limitações na distribuição destas verbas, causando um baixo investimento na área, dado a extrema valorização da discricionariedade dos governantes, que poderiam financiar a saúde como bem entendessem. É tão notável esta dificuldade na implementação, que na XI Conferência Nacional da Saúde (2001), era fácil constatar a



situação do sistema de financiamento da saúde pública, dez anos após a implementação do Sistema Único de Saúde:

A contradição entre o modelo econômico brasileiro e a proposta de construção do SUS refletiu-se, nesses dez anos, na dificuldade de obter formas estáveis e montantes suficientes para o financiamento do sistema público de saúde, em constante atrito com a expansão de um sistema privado dirigido pela lógica excludente de mercado, coerente com o modelo de desenvolvimento hegemônico no Brasil (XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 2001).

Frente a estas constatações, restou aos legisladores equacionar, ou ao menos dar maior atenção, ao sistema. Como solução, fora construída a Emenda Constitucional n. 29, a qual implementou na Constituição, os percentuais mínimos da dotação orçamentária a serem destinados ao Sistema Único de Saúde.

A referida emenda, serviu para delimitar a atuação mínima de cada ente, com o claro objetivo de manter o sistema em funcionamento e recuperar as tragédias do passado. A objetividade e clareza dos limites impostos, são tratadas pelo ilustre Gilson de Cássia Marques de Carvalho (2002, p. 250), o qual explica que com a vigência da EC n° 29:

A União fica responsável para garantir no mínimo 5% a mais do que os recursos empenhados em 1999 e, nos anos seguintes, a correção pelo valor nominal do PIB. Os Estados deverão investir, no mínimo, 12% e Municípios, no mínimo 15% de seus orçamentos próprios. Quem não tiver atingido esses patamares mínimos, terá um prazo de tolerância para atingi-los, entre os anos de 2000 e 2004. Deverão iniciar, no mínimo, com 7% em 2000, e nos anos seguintes, cobrir a diferença.

Com esta modificação, o financiamento da saúde pública foi aperfeiçoado, porém, tal adequação ainda não significou necessariamente uma resposta satisfatória à emersão dos riscos financeiros da prestação da saúde. Neste contexto, é notadamente complexa a estabilidade deste sistema que se compromete, universal, integral e equitativamente prestar assistência à saúde, um direito de prestação material, de caráter fundamental, norteador da dignidade da pessoa humana e cada vez mais exigido.

## DOENÇAS RARAS E O DIREITO UNIVERSAL À SAÚDE

A ineficácia estatal e as discussões relacionadas às ressalvas orçamentárias, são agravadas quando relacionadas ao tema das “doenças raras”, pois impactam um menor número de habitantes e, em geral, um maior investimento.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



20 ANOS



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNIDUI

APOIO:



Assim sendo, é importante para análise do tema, e dar destaque ao conceito de doença rara que é determinada como “evento patológico caracterizado pela sua relativa baixa ocorrência, ou mesmo raridade da sua ocorrência, na população em geral. Cada país define limites próprios para essa raridade”. (AITH *et al.*, 2014, p.18). No Brasil, de acordo com o art. 3º, da Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014, do Ministério da Saúde, “considera-se doença rara aquela que afeta até 65 pessoas em cada 100.000 indivíduos, ou seja, 1,3 pessoas para cada 2.000 indivíduos”(BRASIL, 2014a)

Muito embora sejam individualmente raras, dada a baixa incidência, acometem um grande número da população, o que resulta em uma questão de grande relevância na saúde. Conforme dados levantados pelo Ministério da Saúde, estima-se que existam entre 6.000 e 8.000 tipos diferentes de doenças raras, sendo que maioria delas manifestaram-se por fatores genéticos, e as demais, incidem de causas ambientais, infecciosas, imunológicas, entre outras (BRASIL 2014b).

Destaca-se que existem várias dificuldades para os casos das doenças raras, a falta de informação e conhecimento, tornam o diagnóstico difícil e demorado, o que consequentemente faz os pacientes realizarem inúmeros tratamentos, muitas vezes inadequado, consumindo os recursos de saúde muitas vezes não assertivamente direcionado para a cura (BRASIL, 2014b).

O tema das doenças raras e o dever do Estado, é destaque nas discussões jurídicas e sociais de nossa nação, inclusive estampando páginas de revistas populares e acessível a toda a população. Destaca-se a reportagem magnificamente intitulada de “Todos por um? Juízes discutem se o Estado deve comprometer o minguado orçamento da saúde para fornecer tratamentos de alto custo a pacientes com doenças raras” (MARASCIULO, 2017, n.p.). O título utilizado pela editora da revista Galileu edição online, é bastante adequado para demonstrar a real situação do direito à saúde nos casos de doenças raras no cenário brasileiro.

Apesar de tal revista não abarcar uma discussão aprofundada sobre o tema, em poucas palavras, delimita com clareza a crise que envolve o sistema de saúde brasileiro, que está relacionado a um “minguado” orçamento versus um tratamento de alto custo para poucos, um verdadeiro “todos por um”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



No mesmo sentido, outro emblemático exemplo está na matéria disponibilizada pela revista *Veja* online, na qual se intitula de “O Estado deve ou não arcar com o tratamento de doenças raras, afinal? ”. A referida matéria, além de tratar diversos aspectos sobre o tema, dá destaque ao seguinte questionamento: "Ana e Pedro precisam, casa[sic] um, de 150 ml de um determinado medicamento para viver. Outras 100 pessoas precisam de 10 ml do mesmo remédio, cada uma. Devemos priorizar o tratamento de Ana e Pedro ou das outras 100 pessoas?" (RASKIN, 2016, n.p.). O título põe em xeque a priorização do atendimento de duas pessoas ou 100 pessoas, que necessitam utilizar do mesmo recurso para sobreviver ou melhorar sua qualidade de vida.

Está problemática, de gerir o sistema de saúde com um orçamento escasso, sendo acionada para prestação de saúde para pacientes portadores de doenças raras com tratamentos de alto custo, traz consigo necessária noção de *trade-off* ao Estado. Tal terminologia não possui uma tradução única para o português, entretanto, o *trade-off*, no caso da saúde, é empregado no que diz respeito à alocação dos poucos recursos disponíveis, no qual envolve concomitantemente, a opção do que atender e do que não atender. A escolha pela atenção de um recurso para um dado atendimento não significa apenas compromisso com esse fim, mas também decidir não seguir, com recurso que está sendo consumido, em todos os outros necessitados, todas as direções possíveis (AMARAL; MELO, 2008).

Contudo, tal vinculação ao *trade-off* é deveras criticada, pois “presentes em petições, julgados, livros e artigos, estes argumentos não passam de uma miragem! Não há respaldo constitucional”, já que este entendimento “tem sido equivocadamente propagado para causar um cenário de desobrigação do Estado em matéria de saúde, sem qualquer dado concreto sobre a escassez de recursos ou sobre a adequação da alocação. ” (ASENSI, 2013, n.p)

Agrava-se esta situação os casos que necessitam a imposição de medicamentos órfãos, que pela sua indisponibilidade de mercado pela baixa produção, são comercializados em valores extremamente elevados, sendo muitas vezes a única alternativa para o tratamento de doenças raras. Esta indisponibilidade fundamenta-se em questões comerciais, como demandam de grande investimento em pesquisa, possuem pouco retorno financeiro, pela baixa utilização (em comparação ao consumo dos demais medicamentos), esta questão é essencialmente explorada por Silva (2000, p. 60), nos seguintes termos:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



A decisão das indústrias farmacêuticas na pesquisa e comercialização de produtos é influenciada pela demanda de determinadas doenças e principalmente o mercado potencial. Assim, concentram sua produção em determinadas linhas e retiram do mercado drogas de pouco consumo utilizadas em doenças raras, de muito pouco retorno ou de preço controlado pelo governo, por ser seu maior comprador (caso das doenças endêmicas). Esta decisão independe do sucesso do medicamento para determinadas doenças, mesmo devolvendo aos pacientes qualidade de vida e condições de participação na sociedade.

Assim, caso alguém nasça com uma doença qualificada como rara, provavelmente o medicamento ou tratamento necessário não estará à disposição no serviço público de saúde, quiçá para aquisição no mercado particular ou via importação. Cabendo em muitos casos, quando da identificação do tratamento pelo médico assistente, buscar no judiciário a concretização do direito à saúde.

## CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Políticas públicas podem ser observadas, quando da conceituação, através de uma abordagem estatista ou uma abordagem multicêntrica, sendo que a diferenciação entre elas está no objeto central da análise do conceito de Secchi (2010 *apud* LIMA, 2012) Nesta linha, pela abordagem estatista, o objeto definidor de uma política pública é a presença ou não do ente estatal, assim, somente existirá política pública se o ente envolvido na decisão for um ente estatal ou não (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY; THOENIG, 1991; HOWLETT; RAMESH, 2003 *apud* LIMA 2012). Assim, iniciativas não governamentais, teoricamente, não se enquadram como política pública.

Esta abordagem, abre questionamento para a existência das ações privadas, com impacto público, uma vez que, apesar do resultado, não estaria no enquadramento de políticas públicas, o que, seguindo o entendimento de Rua (2009 *apud* LIMA, 2012), as ações privadas, como no caso do “movimento do Betinho”, estamos diante de uma ação privada de interesse público. Ainda, no pensamento de Secchi (2010 *apud* LIMA, 2012), é possível a influência do ente não estatal na criação e desenvolvimento de políticas públicas, mas não lhe será permitido a prerrogativa de estabelecer e comandar o processo, sendo, portanto, mero partícipe.

Diferente do que define a abordagem estatista, preocupada com o ente decisor (quem), a abordagem multicêntrica, está relacionada com o motivo (objeto) da política, independente da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



origem. Assim, definirá a existência da política pública a existência de um problema público, estando além do aspecto de políticas governamentais (LIMA, 2012). Com este conceito, mais abrangente, seria possível observar a presença da comunidade como ente responsável por promover as políticas públicas, visto que o “problema público” atinge todas camadas sociais, e a rede de políticas públicas, podem influenciar como respostas a estes problemas.

Ambas abordagens, podem, sob o aspecto teórico, serem defendidas e seguidas para o estudo, sendo que a abordagem estatista, mais simplista por restringir a análise. Porém, para aqueles que estão mais afastados da temática, o próprio conceito do ente público pode complicar a análise. Por outro lado, a abordagem multicêntrica, abre o leque de possibilidades, dificultando a definição, uma vez que em algumas situações será difícil compreender se o problema é efetivamente público ou não, abrindo a discussão para outras esferas, desconsideradas na abordagem anterior.

Observando este aspecto, ao menos pela lógica adotada, observou-se ao menos a tentativa de conciliar as análises, criando definições intermediárias e comuns entre os temas, surgindo a política pública estatal, política privada de interesse público e política pública não estatal (LIMA, 2012). Neste alinhamento, observou que a aproximação das abordagens, podem facilitar a conceituação não resolvem a existência de uma abordagem que por si só seria capaz de responder todas as lacunas da conceituação das políticas públicas. Tais conceituações, facilitam a possibilidade de definir o conceito, mas deixam lacunas que podem gerar dúvidas quando aplicadas no dia-a-dia da sociedade. No aspecto prático das políticas públicas, existem demasiadas variáveis, que se deixarem de ser consideradas podem abranger erroneamente ou excluir desnecessariamente, políticas públicas existentes.

Neste contexto, que para o fim analítico para o presente estudo, a abordagem estatista facilita o conceito, apesar de mais restrita, visto que com o envolvimento, torna a política como privada de interesse público, o que de certa forma, aparenta ser mais adequada ao conceito de política pública (originária do estado).

## DOENÇAS RARAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Até o ano de 2014, sem a existência de um política oficial para atender as doenças raras, não representava que o paciente não recebe cuidados e tratamentos, por via judicial ou por meio

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



do SUS, essas pessoas acabam sendo atendidas, por de modo fragmentado e sem planejamento, o que gera um grande desperdício de recursos públicos e danos aos pacientes (MAGALHÃES, 2015).

Por meio de instrumento normativo, o Ministério da Saúde publicou a Portaria 199, de 30 de janeiro de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral às pessoas com Doenças Raras, definindo Diretrizes para Atenção Integral às pessoas com Doenças Raras, no que tange ao Sistema Único de Saúde (SUS), instituindo ainda incentivos financeiros de custeio aos serviços especializados que são destinados a pessoas com doenças raras. No Art.º 4º, ficou definido “reduzir a mortalidade, contribuir para a redução da morbimortalidade e das manifestações secundárias e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, por meio de ações de promoção, prevenção, detecção precoce, tratamento oportuno redução de incapacidade e cuidados paliativos” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014)

O art.º 5º, traz os objetivos específicos da Política Nacional de Atenção às Pessoas com Doenças Raras:

I - garantir a universalidade, a integralidade e a equidade das ações e serviços de saúde em relação às pessoas com doenças raras, com consequente redução da morbidade e mortalidade

II - estabelecer as diretrizes de cuidado às pessoas com doenças raras em todos os níveis de atenção do SUS;

III - proporcionar a atenção integral à saúde das pessoas com doença rara na Rede de Atenção à Saúde (RAS);

IV - ampliar o acesso universal e regulado das pessoas com doenças raras na RAS;

V - garantir às pessoas com doenças raras, em tempo oportuno, acesso aos meios diagnósticos e terapêuticos disponíveis conforme suas necessidades; e

VI - qualificar a atenção às pessoas com doenças raras.

Conforme explica Aith (2014) o Estado tem por dever proteger a saúde, o que pode entender-se como a obrigação de elaborar e executar políticas públicas capazes de alcançar o objetivo de reduzir ao máximo os riscos de doenças e; organizar uma rede de serviços

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



públicos de qualidade capaz de garantir acesso universal, de modo igual às ações e serviços públicos de saúde. É evidente o papel do estado como articulador e ou protagonista de ações em defesa e promoção da saúde.

Mesmo reconhecendo a saúde como um Direito para todos, a Constituição Federal, confere ao Estado a responsabilidade de organizar ações e serviços públicos para a saúde, que sejam capazes de reduzir os riscos de doenças e outros agravos, garantindo ainda, acesso universal e igualitário a estas ações e serviços. A partir da criação do Sistema Único de Saúde - SUS, criado pela Constituição Federal, buscou-se garantir de forma constitucional o direito à saúde, reunindo instrumentos jurídicos, administrativos, institucionais e financeiros, sendo desenvolvido atividades necessárias para garantir este direito aos brasileiros (AITH, 2014).

Fonseca (2014) considera que, em termos da Política, a maior conquista foi o tema das Doenças Raras ter sido pautado, uma vez que, abre espaço para novos diálogos e aperfeiçoamento da política, engajamento da população e divulgação do tema, sendo até então raramente sendo tratado. A autora aponta ainda, que apesar de conquistas, existem algumas falhas. Um dos problemas apontados, é quanto a dificuldade de estruturar os serviços na Política de Atenção às Pessoas com Doenças Raras, visto que, estas trabalharão em rede e em harmonia.

A elaboração da Política de Atenção às pessoas com Doenças Raras é um avanço no Brasil. A partir da sua publicação, gera esperança aos pacientes que sofrem com a falta de tratamento específico e apoio por parte do governo. O desenvolvimento desse processo, foi planejado, discutido e executado, de acordo com as principais demandas levantadas por especialistas, associações de pacientes e da população, demonstrando que o processo visa sanar as principais lacunas deste tema (FONSECA, 2014).

## CONCLUSÃO

A universalidade, integralidade e gratuidade, princípios que regem a saúde pública no Brasil, estão cada vez mais ameaçados. As novas tecnologias de saúde, o elevado custo da prestação assistencial, somados ao surgimento/descobrimiento de doenças raras com tratamentos cada

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



vez mais especializados e de alto investimento, denotam a realidade insustentável da disponibilização do direito à saúde no Brasil.

Além de ser totalmente visível que os recursos públicos para a saúde são finitos, o Estado, em muitas oportunidades, necessita direcionar seus recursos de outras áreas para efetivar a garantia constitucionalmente assegurada, ou até mesmo ordenada pelas imprevisíveis decisões judiciais que atentam contra a sustentabilidade do sistema. Em muitos casos, os tratamentos de altíssimo custo, são prescritos sem a devida e inequívoca comprovação científica, para tratar doenças raras, muitas vezes, recém descobertas pela ciência.

Do outro lado deste debate, está o indivíduo, muitas vezes hipossuficiente, munido de seu direito individual fundamental, suplicando a “empatia” do Estado, para conceder o tratamento necessário para sua patologia rara. Muitas das vezes, o requerido tratamento não apresenta qualquer garantia de cura ou ganho na qualidade de vida, mas talvez seja a última esperança de uma longa jornada de tentativas frustradas.

Destarte, a ascendente insustentabilidade financeira dará ao Estado, como gestor dos interesses da coletividade, o dever decidir há quem será direcionado os recursos destinados à saúde. Não necessariamente que o Estado decidirá pela vida de um ou de outros, como se deliberasse “quem o trem irá atropelar” (dilema do trem desgovernado, concebido por Philippa Foot). Todavia, oportunamente os recursos não estarão disponíveis para todos, e a necessária priorização, talvez não atenderá os portadores de doenças raras.

Portanto, entende-se por justificável, ajustar o entendimento jurídico-constitucional da concepção até então obtida acerca do dever do Estado na prestação da Saúde Pública, nos casos dos indivíduos portadores de doenças raras que necessitam de atendimento de caráter experimental e inovador de elevado custo.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando *et al.* Os princípios da universalidade e integralidade do SUS sob a perspectiva da política de doenças raras e da incorporação tecnológica. **Revista de Direito Sanitário**, v. 15, n. 1, p. 10-39, 11 jul. 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, I. W **Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008

TIMM, L. B. (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ASENSI, Felipe. **Usuários do SUS não são tradeoffs!** Disponível em: <http://blogs.bvsalud.org/ds/2013/10/25/796/> Acesso em: 03 nov. 2018.

BALSADI, Otavio Valentim; NASCIMENTO, Petula Ponciano. Capítulo 6 - Governança global. In: DINIZ, Fábio Homero et al. **Paz, justiça e instituições eficazes: contribuições da Embrapa**. Brasília, DF : Embrapa, 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo**. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0199\\_30\\_01\\_2014.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0199_30_01_2014.html). Acesso em: 02 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Especializada e Temática. Coordenação Geral de Média e Alta Complexidade. **Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no Sistema Único de Saúde – SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014b.

CARVALHO, Gilson de Cássia Marques. **Financiamento público federal do sistema único de saúde: 1988-2001**. São Paulo, 2002

CARVALHO, Gilson de Cassia Marques. **O momento atual do SUS... a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei**. Saude soc., São Paulo, v. 2, n. 1, p. 9-24, 1993. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12901993000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901993000100003&lng=pt&nrm=iso). Acessos em 14 nov. 2015.

FONSECA, Rebecca Vilela Gonçalves da. **A construção de uma política pública para doenças raras no Brasil**. 2014. 21 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Gestão em Saúde Coletiva)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



GLOECKNER, Joseane Ledebum. **O Fornecimento de Medicamento para Doenças Raras como Integrante do Direito à Saúde**. AJURIS, Porto Alegre, v. 41, n. 135, p. 137-172, 2014.

LAZZARI, João Batista. **As Fontes de Financiamento do Sistema Único de Saúde**. São Paulo: Ed. LTr, 2003. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/82420/85406](http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/82420/85406). Acesso em: 06 dez. 2015.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface** (Porto Nacional), n. 05, 2012.

MARASCIULO, Marília. **Todos por um? Juízes discutem se Estado deve comprometer o minguado orçamento da saúde para fornecer tratamentos de alto custo a pacientes com doenças raras**. Revista Galileu on-line, 6 mar. 2017. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/03/todos-por-um.html>. Acesso em: 31 out. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Financiamento público de saúde**. Brasília : Ministério da Saúde, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel> Acesso em: 25 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 20--**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 25 abr. 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. O Estado Constitucional Solidarista: Estratégias para sua Efetivação. In. MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.) et al. **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Documentos básicos**. 48. ed. Italy: OMS, 2014. Disponível em: <http://www.who.int/es/> . Acesso em: 06 dez. 2019.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 4. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



RASKIN, Salmo. **O Estado deve ou não arcar com o tratamento de doenças raras, afinal?**. Revista Veja on-line, 14 out. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/letra-de-medico/o-estado-deve-ou-nao-arcas-com-o-tratamento-de-doencas-raras-afinal/>. Acesso em: 31 out. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Maria. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SCHWARTZ, Germano. **O tratamento jurídico do risco no direito à saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SILVA, Regina Célia dos Santos. **Medicamentos excepcionais no âmbito da assistência farmacêutica no Brasil**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 215 p.

TEIXEIRA, Carmen. Os princípios do sistema único de saúde. In: **CONFERÊNCIAS MUNICIPAL E ESTADUAL DE SAÚDE**, 2011, Salvador. Disponível em: [http://www.saude.ba.gov.br/pdf/OS\\_PRINCIPIOS\\_DO\\_SUS.pdf](http://www.saude.ba.gov.br/pdf/OS_PRINCIPIOS_DO_SUS.pdf). Acesso em: 14 nov. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. **Efetivando o SUS: acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social - relatório final**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE FRONTEIRA

THE FORMATION OF THE INTERCITY BORDER CONSORTIUM

LA FORMACIÓN DEL CONSORCIO FRONTERIZO INTERMUNICIPAL

**Jonas Grejianin PAGNO<sup>1</sup>, Lucas COLFERAI<sup>2</sup>, Marcos Junior MARINI<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Mestre em Filosofia pela PUC-RS; Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pela UNINTER; e-mail: jgpagno01@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional na UTFPR Campus Pato Branco; e-mail: lucas.colferai@ifpr.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Tecnologia pela UTFPR; e-mail: marini@utfpr.edu.br

### RESUMO

A busca por alternativas de desenvolvimento territorial se tornou o grande mote perseguido por lideranças políticas e sociais nos últimos anos. Iniciativas locais e regionais têm surgido em várias localidades brasileiras. Neste sentido, o objetivo do presente artigo é analisar o contexto local e regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do Consórcio Intermunicipal de Fronteira, buscando responder a seguinte problemática: como o ambiente legal, lei dos consórcios públicos, aliado ao contexto local e regional nos aspectos sociais, culturais e econômicos levaram a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira? A delimitação temática em torno da experiência do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF - se deve ao ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas. É uma pesquisa qualitativa e quanto aos seus objetivos é exploratória realizada pelas técnicas bibliográfica e documental. Enquanto resultado, pode-se afirmar que o protagonismo local de lideranças políticas e sociais engajadas em torno de um objetivo comum somado ao ambiente legal, legislações e resoluções, possibilitaram a formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Consórcio Intermunicipal de Fronteira. Protagonismo Local.

### ABSTRACT

The search for alternatives for territorial development has become the great motto pursued by political and social leaders in recent years. Local and regional initiatives have emerged in several Brazilian locations. In this sense, the objective of this article is to analyze the local and regional border context, political, economic and social that led to the constitution of the Intercity Border Consortium, seeking to answer the following problem: how the legal environment, the law of public consortia, combined with the local and regional context in the social, cultural and economic aspects led to the creation of the Intercity Border Consortium? The thematic delimitation around the experience of the Intercity Border Consortium is due to the originality of the format, the scope and the existence of actions already implemented. It is a qualitative research and in terms of its objectives, it is exploratory, carried out by bibliographic and



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



documentary techniques. As a result, it can be said that the local protagonism of political and social leaders engaged around a common objective added to the legal environment, legislation and resolutions, enabled the formation of the Intercity Border Consortium.

**Keywords:** Territorial Development. Border Intercity Consortium. Local Protagonism.

## RESUMEN

La búsqueda de alternativas para el desarrollo territorial se ha convertido en el gran lema perseguido por los líderes políticos y sociales en los últimos años. Han surgido iniciativas locales y regionales en varias localidades brasileñas. En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar el contexto local y regional fronterizo, político, económico y social que condujo a la constitución del Consorcio Intermunicipal de Frontera, buscando dar respuesta al siguiente problema: ¿cómo el entorno jurídico, la ley de los consorcios públicos, combinados con el contexto local y regional en los aspectos social, cultural y económico llevaron a la creación del Consorcio Intermunicipal de Frontera? La delimitación temática en torno a la experiencia del Consorcio Intermunicipal de Fronteras se debe a la originalidad del formato, el alcance y la existencia de acciones ya implementadas. Es una investigación cualitativa y en cuanto a sus objetivos es exploratoria, realizada mediante técnicas bibliográficas y documentales. Como resultado, se puede decir que el protagonismo local de líderes políticos y sociales comprometidos en torno a un objetivo común sumado al ámbito legal, legislación y resoluciones, permitió la conformación del Consorcio Intermunicipal de Frontera.

**Palabras clave:** Desarrollo Territorial. Consorcio Intermunicipal Fronterizo. Protagonismo local.

## INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas nos últimos anos no que tange aos processos de utilização dos territórios frente à atual dinâmica dos fluxos materiais, financeiros, políticos e informacionais abrem várias possibilidades de intervenção e criação de novas estratégias que possibilitam o desenvolvimento desses locais.

Os consórcios intermunicipais despontam como instrumento de fortalecimento e integração dos governos locais sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes e que traz em seu bojo inovações na gestão que propiciam, além da execução de serviços e políticas públicas com eficiência, a transparência das decisões e ações, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No Brasil, foi criada em 2005 a Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005) que definiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o artigo nº 241 da Constituição Federal o qual previa, a partir da Emenda Constitucional nº 19 em seu artigo nº 24 (BRASIL, 1998), a possibilidade da gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Dois anos após, o Decreto nº 6.017 (BRASIL, 2007) regulamentou as particularidades a respeito da Lei nº 11.107.

A partir da Lei dos Consórcios é possível conceituá-los como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2006). Vale reforçar que os consórcios podem ser constituídos apenas entre municípios (intermunicipais) ou entre estados, ou entre município (s), Estado (s) e Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas, ocasião que a União figurará tão somente na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados.

Neste contexto legal, a presente pesquisa pretende responder a seguinte problematização: como o ambiente legal, lei dos consórcios públicos, aliado ao contexto local e regional nos aspectos sociais, culturais e econômicos levaram a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira?

Enquanto objetivo do presente artigo pretende-se analisar o contexto local e regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.

A delimitação temática em torno da experiência do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF – se deve ao ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas. Conforme veremos na sequência, diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, esse arranjo não se concentra em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a praticamente todas as áreas da atuação pública, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. A formatação também é peculiar, pois compreende dois países, três estados e quatro municípios que se situam em fronteira seca, divididos apenas por linhas imaginárias convivendo em completa conurbação territorial, sendo eles: Barracão (Paraná - Brasil), Bom Jesus do Sul (Paraná – Brasil), Bernardo de Irigoyen (Misiones – Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina – Brasil)

Salienta-se que formalmente o CIF é composto apenas pelos municípios brasileiros, mas, informalmente, o município argentino participa ativamente das ações e estratégias adotadas. Por sua vez, embora não integrem o consórcio, os Estados do Paraná, Santa Catarina e Misiones firmaram protocolo de intenções para cooperação e a União apoia o arranjo a partir de seus ministérios com a provisão de recursos.

## METODOLOGIA

O estudo se caracteriza como uma pesquisa de caráter exploratória a partir de dados coletados de fontes primárias e secundárias. À luz da lei dos consórcios públicos, foram levantados dados que auxiliassem na contextualização da criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira, delimitando seu âmbito político, econômico e social para a região fronteiriça citada.

Dessa forma, realizou-se um levantamento bibliográfico e documental com base em artigos e publicações que auxiliassem no entendimento teórico, bem como no levantamento de dados qualitativos acerca do tema. Também foram realizadas entrevistas com *stakeholders* envolvidos na instituição do consórcio a fim de trazer uma maior amplitude para a análise do tema.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A escolha metodológica pela análise qualitativa se deu em função das características do estudo já que, apesar de depender muito da capacidade do pesquisador, trouxe a flexibilidade necessária para se alcançar o objetivo indicado. (GIL, 2008).

## TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO – EXCERTOS

Haesbaert (2016) destaca a importância de nunca se analisar o território como espaço neutro, mas sim enquanto locus de constante disputa de poder seja sob uma perspectiva de Terra (*territorium*), onde predomina a dominação da natureza jurídico-política do uso do recurso terra para fins de reprodução econômica; seja sob uma perspectiva de Terror/Aterrorizar (*terreo/territor*), onde é visto como instrumento de imposição de terror/medo dos atores hegemônicos aos atores hegemonzados e, conseqüentemente, menos influentes.

O estudo da concepção de território passa por uma grande problemática de conceituação, ou seja, território é um conceito polissêmico. Cada campo de conhecimento, por exemplo, Geografia, Economia, Sociologia, Psicologia, utiliza a dimensão territorial em seus estudos, apropriando-se daquelas dimensões analíticas que se coadunam mais consistentemente aos seus propósitos. Nesta perspectiva, Haesbaert (2016) apresenta quatro macro dimensões territoriais: (1) política: hegemônica e que o encara como espaço delimitado/controlado, por meio do qual se exerce determinado poder; (2) cultural: como produto da apropriação da dimensão simbólica/subjectiva por um determinado grupo em relação ao seu espaço de convivência; (3) econômica com a prioridade da dimensão espacial das relações econômicas, sendo visto como fonte de recursos e local de lutas entre classes sociais ou entre capital-trabalho; (4) naturalista: concepção de território animal de demarcação de espaço físico, enquanto característica humana inata.

Seguindo no tentame de circunscrever o entendimento acerca da territorialização, Haesbaert (2016) sustenta que possui quatro objetivos básicos que se combinarão conforme o contexto: abrigo físico (fonte de recursos materiais/meio de produção); identificação de grupos de interesse através de dimensões espaciais (fronteiras geográficas); controle através do espaço, por meio dos espaços individualizados; e construção/controle de conexões e redes.

Nesta visão, o desenvolvimento local pressupõe um novo paradigma de desenvolvimento humano, o qual se orienta em resultados em quatro dimensões: (i) dimensão econômica – resultante de ações como: capacidade de articular fatores produtivos endógenos, para gerar oportunidade de trabalho e renda, fortalecimento das cadeias produtivas locais e integração de redes de pequenas empresas; (ii) dimensão sociocultural – busca de maior equidade social, através da maior participação do cidadão nas estruturas de poder; (iii) dimensão político-institucional – construção de políticas negociadas entre governo, mercado e sociedade civil, favorecendo as transformações da economia e o resgate da cidadania; e finalmente (iv) dimensão ambiental – onde o meio ambiente é visto como um ativo do desenvolvimento, partindo do princípio da sustentabilidade ambiental (SILVEIRA; BOCAJUVA; ZAPATA, 2001, p. 42).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A análise da formação do capital humano e social vinculado ao desenvolvimento de territórios é um dos grandes temas atuais, ou seja, o desenvolvimento local está relacionado aos processos de endogeneização<sup>1</sup> e de construção de novas estratégias de desenvolvimento.

Para Schultz (1973), por exemplo, as habilidades do indivíduo, ligadas às capacidades produtivas, e incorporadas no conhecimento e qualificação para determinadas tarefas, devem ser definidas como o capital humano. O trabalhador aluga o seu capital humano para o empregador e o salário resultante não é apenas a compensação pelas horas gastas no trabalho, mas também pelo seu capital disponível. O capital humano faz menção a diversos aspectos do conhecimento humano e sua aplicação no desenvolvimento.

Outro conceito importante para o desenvolvimento territorial é o de capital social. Apesar das diferenças, convergem na ideia de que as relações sociais constituem um patrimônio – não visível, mas altamente eficaz, a serviço dos sujeitos sociais, sejam estes individuais ou coletivos.

Neste mesmo sentido, a literatura acadêmica que trata do tema capital social parte, grosso modo, da constatação de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento social, de forma justa e sustentável. Com isso, para além do significado econômico, o termo capital social tem sido usado em diferentes áreas. Na avaliação de projetos de desenvolvimento, a partir dos anos 90, o Banco Mundial passou a distinguir quatro formas de capital: capital natural, o qual representa os recursos naturais de um local; capital financeiro, expresso em infraestrutura, bens de capital, capital financeiro e imobiliário; capital humano, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição e; capital social, o qual expressa a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com o objetivo de produzir bens coletivos (HALPERN, 2005; ARAUJO, 2003).

A partir da relação dos conceitos de território, capital humano e social, parece adequado pensar o território como o novo motor do desenvolvimento regional em termos de espaços socialmente organizados, possuidor de ativos e recursos, gerais e específicos, capazes de materializar inovações, gerar conflitos e sinergias positivas, entre grupos de interesses organizados nos novos processos de desenvolvimento endógeno: administração pública, agentes econômicos, atores sociais e comunidade.

Nesse sentido, o território é a base material da governança, uma espécie de campo de forças sociais coletivas em constante mudança, um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e o poder político do Estado. Ele acolhe conflitos e coerências com os compromissos estabelecidos, e se organiza segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas no nível local ou regional, no ambiente institucional do Estado nacional (PIRES, MÜLLER, VERDI, 2006, p. 442).

Dallabrida e Becker (2003) entendem governança territorial, como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a

<sup>1</sup>Aqui endogeneização tem um sentido de que há um movimento político, social e organizacional interno ao território.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.

Por fim, para dizer com Benko (2001), o renascimento dos meios locais e regionais na qualidade de núcleos da organização econômica, cultural e política oferecem novas e inesperadas possibilidades para a renovação da vida comunitária. A democracia e a cidadania tomam um novo sentido no contexto da sociedade local. A criação de novas identidades locais e de novas ações democráticas entra em perspectiva. A realização de uma nova visão política local gesta-se em relação com o novo contexto global.

Para Santos (1998) a região é marcada pelo fenômeno social. O fenômeno social deriva da forma como os grupos sociais organizam seus meios de produção e consumo e gerenciam sua vida em sociedade. A organização dos meios de produção e consumo também é influenciada pelas características geográficas, ou seja, naturais. O fenômeno social é então resultante de um processo social e natural, cuja lógica é dada pelas “leis” que governam os processos sociais. Todo processo social tem uma espacialidade própria, que conduz a diferenças no processo interno de desenvolvimento regional.

A discussão da integração como elemento importante no processo de desenvolvimento regional exige reflexões sobre dois prismas: a primeira, a integração intrarregional, ou seja, os fatores e as mudanças econômicas e sociais que ocorrem internamente na região e fortalecem a sua coesão territorial; a segunda, a integração inter-regional, ou seja, os fatores e as mudanças econômicas e sociais que ocorrem na posição geopolítica e econômica da região em relação aos territórios vizinhos ou além das suas fronteiras. Como ambos estão atrelados a questões sociais e econômicas, eles podem ser conduzidos de forma conjunta, pois estes prismas têm importância crucial na mudança do perfil do desenvolvimento regional. Por exemplo, uma região com dificuldades em se integrar internamente e gerar estímulos para um desenvolvimento socioeconômico mais difuso corre o risco de se desintegrar. Da mesma forma uma região que não seja capaz de fortalecer seus vínculos de comércio e transações com outras regiões criarão obstáculos ao crescimento econômico e como isso a melhorias na renda per capita. Isso significa que os ganhos de crescimento econômico advindos do comércio inter-regional devem ser distribuídos da forma mais equitativa possível entre os entes territoriais que compõem a região. (LIMA, 2010).

## Caracterização regional

O Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) localiza-se em uma região chamada de Zona Fronteiriça que compreende o Extremo-Oeste de Santa Catarina com o Município de Dionísio Cerqueira, Extremo Sudoeste do Paraná com os Municípios de Barracão e de Bom Jesus do Sul e o Nordeste da Província de Misiones (Argentina) com a *Municipalidad* de Bernardo de Irigoyen. Estes três municípios com suas cidades, excetuando-se Bom Jesus do Sul, caracterizam-se como gêmeas conurbadas (figura 01).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Figura 01: Imagem Área da Trifronteira



Fonte: Marco Engel/Fronteira Online. Adaptação e arte: Monique Puttkamer.

É importante destacar que essas três cidades fronteiriças favorecem um compartilhamento de numerosas interações como as malhas viárias urbanas conurbadas, sujeitos fronteiriços com interesses diversos e múltiplas identidades, relações econômico-comerciais, relações de interdependência econômica entre si, bem como as interações imateriais, a saber, relações sociais de amizade, compadrio, parentesco entre outras. Enfim, as cidades gêmeas “[...] são vistas, em parte, como resultado de aglomerados populacionais difusos organizados pela própria racionalidade dos fronteiriços, que foram concentrando comércio, serviços, moradias e outros equipamentos próximos ou junto à fronteira linear” (FERRARI, 2011, 21). Ou seja, as cidades de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen apresentam uma intensidade de relações sociais, políticas e econômicas. Num espaço urbano de aproximadamente 1.561 km<sup>2</sup>, estas cidades trigêmeas são divididas por ruas – limites internacionais, estaduais e municipais – formando uma conurbação de fronteira seca.

Em seus estudos, Ferrari (2011) apontou que estas cidades guardam aspectos particulares, mas, se vistas do espaço aéreo, formam uma única malha urbana, quando na verdade são três cidades de países, província, estados e municípios diferentes. Cabe salientar que mesmo Bom Jesus do Sul (PR), se situando a 9 km da fronteira, vincula-se diretamente às cidades trigêmeas devido à proximidade territorial direta com Barracão.

Considerando o contexto acima, destaca-se a importância histórica e geográfica deste local. Os quatro municípios que integram o CIF, Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen possuem uma extensão territorial de, aproximadamente 1.788 km<sup>2</sup>.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A população dos 4 municípios integrantes dos CIF possui um contingente de 43.410 mil habitantes. Ainda no que se refere às particularidades desse contingente populacional, bem como dessa conurbação territorial, Niescioruk e Carlos (2010) destacam a diversidade sociocultural atribuída ao fluxo de imigrantes e o intercâmbio linguístico acentuado pela convivência próxima. É comum se deparar com barraconenses que trabalham ou estudam em Dionísio Cerqueira ou vice-versa. Igualmente comum é o intercâmbio comercial e a construção de famílias constituídas por barraconenses, cerqueirenses e/ou argentinos (AGNES, et al., 2013).

As regiões Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e Extremo Oriente Missioneiro próximas à fronteira, caracterizam-se por pequenos centros urbanos pouco industrializados. Tanto o comércio como a indústria são constituídos, em sua grande maioria, por micro e pequenas empresas e, conseqüentemente o poder aquisitivo da população é baixo, em função dos níveis salariais (remuneração) praticados. Os municípios de Francisco Beltrão (Paraná), São Miguel do Oeste (Santa Catarina) e Eldorado (Misiones), representam as principais referências regionais e, embora exerçam funções agrária e terciária importantes (ANGNES, et al., 2013), não lograram impulsionar o desenvolvimento regional para esse longínquo espaço fronteiriço.

## Os consórcios no Brasil e legislações

Os consórcios intermunicipais despontam como instrumento de fortalecimento e integração dos governos locais sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes e que traz em seu bojo inovações na gestão que propiciam, além da execução de serviços e políticas públicas com eficiência, a transparência das decisões e ações, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No cenário jurídico-institucional a figura administrativa dos consórcios intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) em seu artigo 29 que autorizava que municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Entretanto, estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) apontam que somente a partir da década de 1980 esse arranjo prosperou frente à política descentralizadora firmada na Carta de 1988 (HENRICHES; SILVA; MEZA. 2016, p.13)

Pela falta de regulamentação precisa, as conjugações consorciadas que se formaram não passavam de meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas. A fragilidade institucional foi estabilizada com o advento da Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005) que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos, regulamentando a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Além disso, o Decreto nº 6.017 (BRASIL, 2007) regulamentou particularidades a respeito da Lei nº 11.107 (HENRICHES; SILVA; MEZA. 2016).

A partir da Lei dos Consórcios é possível conceituá-los como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2006). Vale reforçar que os consórcios podem ser constituídos apenas entre municípios (intermunicipais) ou entre estados, ou entre município (s), Estado (s) e Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas, ocasião que a União figurará tão somente na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados (HENRICHS; SILVA; MEZA, 2016).

No aspecto técnico, conforme ressalta Henrichs (2015), cumpre situar que os consórcios públicos se constituem por meio de contrato, condicionado a subscrição de protocolo de intenções, cuja celebração acontece com a ratificação, mediante lei, do referido protocolo. A forma jurídica, conforme já pontuado, poderá ser de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado sem fins lucrativos, regido, nessa hipótese, pela legislação civil. A entrega de recursos pelos entes federados participantes do consórcio acontecerá por meio de contrato de rateio que será formalizado em cada exercício financeiro e a organização administrativa é regulamentada por Estatuto aprovado em assembleia geral (BRASIL, 2005).

Outrossim, a lei não obriga os entes federativos a integrarem um consórcio público; logo, por ser uma faculdade, a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a serem perseguidos em conjunto, comprometimento que se justifica a medida que essa formatação institucional apresenta-se como uma possibilidade de reinvenção das relações no seio federativo a fim de impulsionar o aspecto cooperativo (HENRICHS, 2015).

A difusão deste novo instrumento de cooperação e gestão intergovernamental poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira. Destaca-se em particular o benefício que este instrumento poderia trazer aos pequenos municípios que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que poderão aprimorar sua capacidade técnica-administrativa pela prática da gestão intergovernamental. A implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos. Está previsto além do mais, a possibilidade de compra compartilhada pelo Consórcio Público, o que alterou a Lei de Licitação para dar incentivos para a licitação compartilhada e consorciada (TREVAS, 2006).

Assim, a Lei dos Consórcios Públicos abre a oportunidade para os dirigentes do País construir um novo modelo de gestão pública, por meio da concertação de políticas federativas no espaço territorial, cuja responsabilidade deverá ser compartilhada pelas esferas de poder consorciadas. Trata-se, portanto, de um instrumento de reforma do Estado que irá fortalecer a Federação Brasileira em sua engenharia institucional, constituindo um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem a potencialidade de repactuar a federação em diversas escalas de atuação territorial e no âmbito de uma grande diversidade de políticas públicas setoriais. (TREVAS, 2006).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## Fundação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF

É necessário destacar que a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira possui antecedentes e tentativas malogradas. Henrichs (2015) em sua dissertação de mestrado destaca que houve, ao menos, duas tentativas anteriores semelhantes que não deram certo. Segundo ela, os prefeitos de Barracão e Bom Jesus do Sul mencionaram, na sua pesquisa realizada, que a ideia de constituir um consórcio para impulsionar a região surgiu em 1997 quando o Prefeito no exercício do mandato em Barracão (1997-2000), fomentou reuniões com os Prefeitos dos municípios paranaenses vizinhos de Bom Jesus do Sul, Flor da Serra do Sul, Salgado Filho e Manfrinópolis para tentar viabilizar um ajuste cooperativo que contribuísse para o fortalecimento desses pequenos municípios. A iniciativa não foi adiante e o insucesso é atribuído à ausência de regulação legal que embasasse e trouxesse segurança para a composição de um consórcio ou outra avença similar; falta de amadurecimento político-partidário dos Prefeitos e desconfiança no sentido de não enxergar como se estabeleceria a relação multilateral e de que forma o seu município poderia se beneficiar com a medida.

Essa primeira constatação evidencia que a boa vontade em produzir resultados distintos em prol do desenvolvimento regional já existia muito antes da constituição do CIF e que liderança, motivação e confiança são elementos determinantes para a construção da governança. Naquele momento, foi necessário o movimento de uma liderança para impulsionar a ideia cooperativa que, ao que se apresentou, não rendeu frutos frente à desmotivação dos demais envolvidos e a ausência de um ambiente de confiança e transparência já que, à época, não existia regulação que trouxesse segurança jurídica à intenção (HENRICHS, 2015).

A segunda constatação, conforme Henrich (2015), consiste no fato de que o impulso decisivo para criar o CIF partiu de um clamor explícito e formal da sociedade civil organizada, evidenciando a germinação da governança entre os níveis Estado e sociedade, assinalando a importância de o Estado estar aberto e preparado para receber a inserção social. O ex-presidente da ASCOAGRIN (Associação Comercial e Empresarial de Barracão, Dionísio Cerqueira e Bom Jesus do Sul) destacou que por décadas os municípios, em especial Barracão e Dionísio Cerqueira, viveram às margens um do outro, sem integração alguma, já que os Prefeitos Juarez de Lima Henrich e Altair Cardoso Rittes, que exerceram mandatos simultâneos em 1997/2000 e 2001/2004, pertenciam a partidos políticos opostos: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido dos Democratas (DEM). A dicotomia das ideologias, somada ao ego político, afastava a possibilidade de se construir diálogos e consensos e, com isso, as cidades seguiam enfrentando as mesmas dificuldades.

O ex-presidente da Ascoagrín, ressaltou que a entidade representando os interesses da sociedade civil, no curso do período eleitoral de 2008 reuniu-se com os futuros candidatos e expôs a necessidade do trabalho integrado, sobretudo na área de saúde que passava por dificuldades nos dois municípios. Mostrando amadurecimento político, os candidatos, amparados pela sociedade civil, ampliaram a ideia e envolveram os Municípios de Bom Jesus do Sul e Bernardo de Irigoyen, para ir além da integração nos serviços de saúde, se propuseram, se eleitos, instituírem um consórcio público para integrar a gestão no intuito de promover o desenvolvimento local e regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Pode-se destacar um terceiro elemento importante no processo de amadurecimento para a criação do CIF: o Projeto PROFRONTEIRA fomentado e articulado pelo Sebrae. A ampliação de uma EADI (Estação Aduaneira do Interior) na região Sudoeste do Paraná faz parte de uma iniciativa que teve início em julho de 2005, no âmbito dos fóruns de desenvolvimento locais. Inicialmente foram realizados estudos e pesquisas a fim de identificar investimentos estruturantes que poderiam ser implementados, para ampliar as perspectivas de desenvolvimento integrado e que possibilitassem gerar oportunidades para a Fronteira do Sudoeste, mas também, trouxessem reflexos positivos para os municípios da Região Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e o Extremo Oriente da Argentina. O programa PROFRONTEIRA foi uma iniciativa local de cooperação Transfronteira que prevê uma série de ações para o desenvolvimento conjunto do território fronteiriço contemplando em sua totalidade os 42 municípios do Sudoeste e os municípios que fazem fronteira Argentina-Brasil, ou estão classificados como zona de fronteira.

É importante frisar que a criação do Consórcio citando, grosso modo, as três perspectivas anteriores é fruto de um longo processo de amadurecimento, aproximadamente dez anos, em que diversos atores, a destacar setor público e políticos, a sociedade civil organizada (ASCOAGRIN) e terceiro setor (SEBRAE) com seus processos de formação continuada e fomento para o desenvolvimento regional integrado.

Para o exercício do mandato 2009/2012 elegeram-se os novos prefeitos de Barracão, de Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira, os quais já haviam exercido mandatos em 1997/2000 e 2001/2004. O senhor Antenor Dal Vesco, prefeito de Barracão no período de 2005/2008, destaca que após a eleições de outubro de 2008, por volta do mês de novembro, aconteceu uma reunião em Bom Jesus do Sul em que os três prefeitos eleitos estavam e mais algumas lideranças. Segundo ele, nesta reunião ele foi convidado pelos prefeitos eleitos se gostaria de assumir a coordenação do Consórcio, diretor executivo, em 2009 e que ele aceitou. Segundo Antenor, o primeiro objetivo da criação do Consórcio foi discutir os gargalos que os três municípios tinham. Foi identificado que era o setor rodoviário. A proposta era criar um consórcio que pudesse atender ampliando a frota do setor rodoviário (máquinas para fazer a manutenção e abertura de estradas e ruas municipais) com alto rendimento e baixo custo, ou seja, a busca de economia<sup>2</sup>.

Assim surge o CIF como uma associação de direito público, regendo-se pelo Protocolo de Intenções e legislação municipal e federal pertinente, cujos objetivos são: discutir formas de promover o desenvolvimento regional; buscar soluções para problemas comuns; atuar em parceria na prestação de serviços para melhorar a capacidade técnica, gerencial e financeira; e fazer alianças com os demais entes federativos (CIF, 2011).

Composto pelos municípios brasileiros de Dionísio Cerqueira no estado de Santa Catarina, Barracão e Bom Jesus do Sul no estado do Paraná, e Bernardo de Irigoyen pela província de Misiones na Argentina o consórcio apresenta semelhanças com os demais instituídos no Brasil,

<sup>2</sup> Entrevista concedida por DAL VESCO, Antenor. Entrevista III [Novembro 2019]. Entrevistador: Jonas Grejianin Pagno. Barracão, 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



excetuando-se o caso de que o CIF está inserido em uma região de fronteiras municipais, estaduais, nacionais.

Em 13 de janeiro de 2009, como resultado do programa formaliza-se um protocolo de intenções de criação de um consórcio intermunicipal, que vem a ser publicado em 12 de fevereiro do mesmo ano. Na sequência, cada município formaliza sua intenção de participar do consórcio e assim são criadas as leis municipais que autorizavam os municípios a integrarem o consórcio (tabela 01).

**Tabela 01: Leis municipais que autorizam municípios a integrarem o CIF**

Município	Estado	País	Lei Municipal
Barracão	Paraná	Brasil	Lei Municipal nº 1.719/2009 (Barracão (PR), 2009)
Bom Jesus do Sul	Paraná	Brasil	Lei Municipal nº 335/2009 (Bom Jesus do Sul (PR), 2009)
Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	Brasil	Lei Municipal nº 3.896/2009 (Dionísio Cerqueira (SC), 2009)

Fonte: CIF. Adaptado pelos autores.

O desenvolvimento esperado para uma região composta por quatro municípios limítrofes é o de contemplar a constante geração de oportunidades para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida de suas populações. “A integração como meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social. Desta forma, cidades com características únicas no mundo encontraram uma maneira eficaz para desenvolverem o lugar onde estão estrategicamente inseridas” (CIF, 2019). Pode-se dizer, em linhas gerais, que é com esse propósito que o Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF nasce, criando estreitos laços entre seus integrantes, através do intercâmbio, do melhoramento da comunicação e da realização de atividades conjuntas em diversos âmbitos, desde a promoção do turismo e a complementação produtiva, do intercâmbio cultural e da implementação de programas regionais de cooperação a níveis nacionais e internacionais.

## CONCLUSÃO

O artigo pretendeu descrever como a junção de esforços, o engajamento e o protagonismo local de lideranças sociais e políticas agregado ao ambiente legal, legislações, propiciaram a formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira. Como destacado, a iniciativa da formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF, bem como o ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas foram a motivação inicial do presente artigo.

Como vimos, diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, essa experiência do CIF não se concentra em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



praticamente todas as áreas da atuação pública, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. A formatação também é peculiar, pois compreende dois países, três estados e quatro municípios que se situam em fronteira seca, divididos apenas por linhas imaginárias convivendo em completa conurbação territorial.

Da perspectiva teórica compreendeu-se que o conceito de desenvolvimento territorial contemporaneamente não está mais calcado somente naquela perspectiva econômica, mas sim aquela que engendra elementos e aspectos sociais e de desenvolvimento humano, em suma, qualidade de vida. Talvez esta é a principal finalidade da atuação de um ente público/estatal.

Percebeu-se que a formação do CIF só possível porque houve uma mobilização de lideranças locais públicas e privadas que perceberam a necessidade de uma atuação cooperada e consorciada para soluções de problemas comuns aos municípios integrantes e consequentemente buscar desenvolvimento de uma região. E a atuação do consórcio contribui para dinamizar a região de fronteira através do engajamento de atores para solucionar questões que de forma isolada dificilmente seriam solucionadas.

## REFERÊNCIAS

ANGNES, J. S; MATTOS, S. M. M; KLOZOVSKI, M. L; STURM, M. I. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

ARAÚJO, M. C. S. D. **Capital Social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BARRACÃO (PR). Lei nº 1.719, de 11 de mar. de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/vxfza>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BENKO, Georges. **A recomposição dos espaços.** Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local, volume 1, número 2, pp.7-12, março, 2001.

BOISIER, S. **O retorno do ator territorial ao seu novo cenário.** In: Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nº 10 (setembro-dezembro de 2009 e janeiro-abril de 2010) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p.13-31, 2010.

BOM JESUS DO SUL (PR). Lei nº 335, de 17 de fev. de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/cojzw>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de jun. de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abr. de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de jan. de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CIF. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.** 2009. Disponível em: <<http://www.cifronteira.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2019.

CIF. Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Caderno de ações,** 2011. Disponível em: <<http://www.cifronteira.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2019.

CIF. **Institucional.** Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.** Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez., 2003, p. 73-98. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/80>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

DALLABRIDA, V. R. (org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011, 552 p.

DIONÍSIO CERQUEIRA (SC). Lei nº 3.896, de 03 de mar. de 2009. **Autoriza integrar o Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF e da outras providências.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/xgauy>. Acesso em: 30 ago. 2022.

FERRARI, Maristela. **Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a província de Misiones (século XX e XIX).** Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2011.

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

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização: Do Fim dos Territórios à Multiterritorialidade.** 10 ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2016.

HALPERN, David. **Social Capital.** Cambridge: Polity Press, 1998.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



HENRICHES, Joanni Aparecida; SILVA, Christian Luiz da; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. **A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.** Informe Gepec, Toledo, v. 20, n. 1, p. 8-25, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/12998>>. Acesso em: 15 Ago 2022.

LIMA, Jandir Ferreira de. **Integração e Desenvolvimento Regional: Elementos teóricos.** Ideação – Revista do Centro de Educação e Letras. Foz do Iguaçu, PR: v.12, p.09-20, 1º semestre de 2010.

NIESCIORUK, C.; CARLOS, V. G. Atitudes sociolinguísticas em cidades de fronteira: o caso de Bernardo de Irigoyen. In: SEMINÁRIO NACIONAL EM ESTUDOS DA LINGUAGEM, II, 2010, Cascavel/PR. **Anais.** II Seminário Nacional de Estudos da Linguagem. Cascavel: Editora da Unioeste, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.2005.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 6, p. 1-14, jun./jul./ago. 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em 13 Jul. 2019.

PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. **Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos.** Geografia – Associação de Geografia Teórica - Rio Claro, SP: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006.

PIRES, E. **Território, Governança E Desenvolvimento: Questões Fundamentais.** Caderno Prudentino de Geografia – Presidente Prudente, SP: v.2, p.23-49, ago./dez. 2016.

SAMPAIO, Luis M. A. **Consórcios públicos.** 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/consorcios-publicos/27533/>>. Acesso em: 18 out. 2011.

SANTOS, M. **O retorno do território.** In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., Território: Globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1998.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano: Investimentos em educação e pesquisa.** Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SILVEIRA, C.; BOCAJUVA, C.; ZAPATA, T. **Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos.** São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

TREVAS, V. P. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local.** Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Brasília, 2006. Disponível em: <Disponível em: [http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-Lei\\_dos\\_Consorcios\\_Publicos-2006.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## A GÊNESE DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: PERSPECTIVAS DA QUESTÃO HABITACIONAL ENTRE 1930 E 1970

THE GENESIS OF URBAN PLANNING IN BRAZIL: PERSPECTIVES ON THE HOUSING ISSUE BETWEEN 1930 AND 1970

LA GÉNESIS DEL URBANISMO EN BRASIL: PERSPECTIVAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA ENTRE 1930 Y 1970

**Lorene Monteiro Maia<sup>1</sup>, Valéria Braga dos Santos<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR da UFRJ; Bolsista Capes; Turismóloga; Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ.

<sup>2</sup> Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR da UFRJ; Bolsista Capes; Economista; Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ.

### RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar de forma pretérita o planejamento urbano brasileiro enfatizando os elementos e contextos sociais e econômicos do processo constitutivo do país. Neste sentido, buscará evidenciar os acontecimentos anteriores a construção da questão habitacional, entre o final do século XIX e início do século XX, com o advento da Primeira República e, sua materialização no período subsequente de 1930 a 1970. Tais eventos, inspiraram e imprimiram mudanças estruturais, culturais, políticas, econômicas e sociais significativas no país e, portanto, auxiliam, ao seu modo, o entendimento da questão urbana e habitacional, bem como, nos introduzem elementos para a compreensão desta nova (des)ordem hegemônica atual. Para dar conta desta análise, o estudo enumerará e ordenará os fatos do período, no intuito de interpretar, sob a luz da bibliografia adotada, a ocorrência dos fenômenos históricos do planejamento urbano no Brasil. Deste modo, o que ora este estudo pretende demonstrar é o encadeamento factual da questão urbana e do planejamento urbano no cenário nacional.

**Palavras-chave:** Crise de Moradia. Estado. Habitação. Planejamento Urbano. Questão Urbana.

### RESUMEN

El presente estudio pretende analizar el urbanismo brasileño en el pasado, haciendo hincapié en los elementos y contextos sociales y económicos del proceso constitutivo del país. En este sentido, se tratará de destacar los acontecimientos previos a la construcción de la cuestión de la vivienda, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con el advenimiento de la Primera República y su materialización en el periodo posterior de 1930 a 1970. Tales acontecimientos inspiraron e imprimieron importantes cambios estructurales, culturales, políticos, económicos y sociales en el país y, por lo tanto, ayudan, a su manera, a la comprensión de la cuestión urbana y de la vivienda, además de introducir elementos para la comprensión de este nuevo (des)orden hegemónico actual. Para dar cuenta de este análisis, el estudio enumerará



y ordenará los hechos del período, con el propósito de interpretar, a la luz de la bibliografía adoptada, la ocurrencia de los fenómenos históricos del urbanismo en Brasil. Así, lo que este estudio pretende demostrar es la secuencia fáctica de la cuestión urbana y la planificación urbana en el panorama nacional.

**Palabras clave:** Crisis de la Vivienda. Estado. Vivienda. Planificación Urbano. Problema urbano.

### ABSTRACT

This study aims to analyze the Brazilian urban planning in the past, emphasizing the social and economic elements and contexts of the country's constitutive process. In this sense, it will seek to highlight the events prior to the construction of the housing issue, between the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, with the advent of the First Republic and its materialization in the subsequent period from 1930 to 1970. Such events inspired and imprinted significant structural, cultural, political, economic and social changes in the country and, therefore, help, in their own way, the understanding of the urban and housing issue, as well as introduce elements for the understanding of this new current hegemonic (un)order. In order to account for this analysis, the study will enumerate and order the facts of the period, with the purpose of interpreting, under the light of the adopted bibliography, the occurrence of the historical phenomena of urban planning in Brazil. Thus, what this study intends to demonstrate is the factual linkage of the urban question and urban planning in the national context.

**Keywords:** Habitation Crisis. State. Habitation. Urban Planning. Urban Question.

### INTRODUÇÃO

“Cada época tem, de tempos em tempos, necessidade de se pensar, ou pelo menos aqueles que por profissão produzem idéias têm necessidade de pensar sua época, como radicalmente nova”  
Christian Topalov

Estamos sempre frente a ideia do novo, daquilo para o que não há precedente. Essa ideia de Topalov (1991), exprime que uma das formas de representação do que há de novo no presente se conforma na ideia de “crise”. E sob o contexto de crise ou daquilo que aparenta ser novo diante da ordem conhecida das coisas, constrói-se uma urgência de se pensar o novo diante da questão urbana, e de consultar aqueles personagens que são encarregados destas proposições, ou seja: os especialistas da cidade e do território, os planejadores.

A cidade se tornou, per si, objeto da ciência no final do século XIX e início do século XX. Tal como Topalov (1991), que tomou como ponto de partida a emergência dos saberes sobre a cidade como um objeto global, esta análise destaca que os marcos relevantes nesse contexto estão entre os anos 1900-1910, quando surgem na GrãBretanha o "city survey" e o "town planning", na França a "ciência das cidades" e o "urbanismo", e nos Estados Unidos o "city planning", simultaneamente. A procura por uma ordem oculta na desordem aparente e por



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



formas de remediá-la é o que marca, na origem, estas disciplinas. A ciência urbana ao se constituir no início do século XX, está portanto, desde o início, ligada ao planejamento urbano.

As questões levantadas por Abreu (2014), em seu artigo “Pensando a cidade no Brasil do passado” também serão norteadoras desse trabalho: Quem pensou as cidades brasileiras no passado? Como a cidade, como materialidade social distinta do campo, ganha destaque como objeto de reflexão no Brasil do passado? Quais as relações desse pensamento urbano que surgia com a evolução da sociedade e, portanto, das cidades brasileiras? E, neste sentido, indagar: qual o papel do Estado brasileiro na cronologia do planejamento urbano e na formulação da questão habitacional?

Na abordagem do planejamento urbano brasileiro e suas perspectivas faz-se necessário um resgate histórico que enfatize os elementos e os contextos do processo constitutivo do país. Para tanto, o presente trabalho consiste, metodologicamente, em uma pesquisa descritiva-explicativa buscando essencialmente a enumeração e ordenação dos fatos históricos para em seguida interpretar fatores que determinam a ocorrência dos fenômenos apresentados. É qualitativa por meio de uma abordagem mais reflexiva, pautada em ampla revisão bibliográfica em artigos científicos acerca do contexto nacional do final do século XIX e início do século XX, caracterizado por mudanças profundas no país, cujo objetivo é demonstrar a gênese da questão urbana brasileira e do planejamento urbano nacional. Posteriormente, por meio também de revisão bibliográfica, buscou-se analisar a questão habitacional no Brasil entre os anos de 1930 e 1970, momento ímpar de surgimento da discussão e de elementos que nos auxiliam o entendimento da formação histórica brasileira sobre as questões urbana e habitacional do momento atual, a “nova” (des)ordem hegemônica.

## **AS ORIGENS DA QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

Conforme analisa Abreu (2014), a transferência da sede do governo português para a cidade do Rio de Janeiro alterou o rumo da sociedade brasileira. Entre 1808 e 1821, foram treze anos de transformações políticas, econômicas e culturais, que modificaram diversas estruturas coloniais aqui presentes.

A reboque dessas transformações, a reflexão sobre a cidade brasileira também obteve grandes mudanças. Com a emergência do Rio de Janeiro à sede da Coroa Portuguesa, medidas urbanas tiveram que ser tomadas para adequar a forma física às novas funções que a cidade deveria desempenhar. Nesse sentido, Abreu (2014) indica que se manifestaram no Brasil, as primeiras reflexões voltadas fundamentalmente para a intervenção urbana.

A independência política do Brasil reforçou ainda mais a posição privilegiada da capital carioca, pois vai ser no Rio de Janeiro, a partir das análises realizadas de seus problemas e questões urbanas, que uma reflexão sobre a cidade enquanto protagonista do contexto de progresso nacional vai se desenvolver no Brasil do século XIX, repercutindo posteriormente para outras cidades do país.

Sob esse contexto de mudanças e reflexões urbanas, o Rio de Janeiro inicia o século XX com perspectivas promissoras: com um papel privilegiado de intermediário dos recursos da



economia do café; como centro político do país; com um grande acúmulo de recursos; com a maior rede ferroviária nacional; e por fim, com comércio de cabotagem. Condições que reunidas, fizeram da cidade o maior centro comercial do país. Somado a isso, inclui-se o fato da cidade ter constituído o maior centro populacional brasileiro, oferecendo as indústrias que se instalavam aqui, o maior mercado nacional tanto de consumo como de mão-de-obra. Ainda nessa passagem do século XIX para o XX, a cidade despontou também como o 15º porto do mundo, quanto ao volume de comércio, ficando atrás no continente americano somente dos portos de Nova Iorque e Buenos Aires (SEVCENKO, 1983).

Com o advento da primeira república há, portanto, no Rio de Janeiro, um amplo processo de desestabilização e reajustamento social. A nova ordem republicana resultou ao mesmo tempo na troca de grupos econômicos ao promover a queda de fortunas tradicionais por meio do encilhamento e na alocação de recursos do estado em proveito daqueles que Sevcenko (1983), chamou de aventureiros e especuladores de última hora e que ocupavam não apenas os cargos de maiores renda, mas também os de maior destaque em poder de decisão.

À todas essas promissoras perspectivas e fatores juntou-se uma nova filosofia nascida com a república que despontava na cidade: uma intensa transformação cultural, artística e tecnológica, inspirada na *Belle Epoque* francesa, que reivindicava mudanças não somente nas estruturas, mas também nos hábitos sociais e nos cuidados pessoais, tais como os já estabelecidos pelos europeus.

Nesse contexto de mudanças, Sevcenko (1983) destaca que muitos ainda eram os obstáculos que atrapalhavam a alçada do Rio de Janeiro aos novos tempos: o cais antigo que impossibilitava a chegada dos grandes navios; as ruas estreitas, curvas e em declives, características de cidades coloniais que dificultavam as conexões comerciais; as áreas de pântano consideradas as responsáveis por doenças epidêmicas e endêmicas da época; e por fim, o medo das doenças que eram, pelos médicos e pela sociedade da época, relacionadas à comunidade negra.

A imagem do progresso e de civilização dos europeus passa a se tornar o foco coletivo da nova burguesia que surgia com a república. O entrave a essa ideia era apenas a instabilidade econômica do país: a primeira negociação da dívida externa em 1898, portanto, é destacada por Sevcenko (1983), como o fator preponderante para a restauração financeira e a recuperação da credibilidade do Brasil junto aos centros internacionais, deixando livre o caminho que levaria a substituição das elites sociais brasileiras, a remodelação da capital da república e ao desejado progresso.

Não apenas os médicos (tal como no período colonial), mas agora também os engenheiros passaram a pensar a cidade nesse período, se tornando cada vez mais frequente equipes interdisciplinares para pensar a questão urbana e a solução da crise. Os engenheiros, no entanto, passaram a apresentar uma produção mais autônoma, que resultou em vários projetos de saneamento e de embelezamento que incorporavam as bases do higienismo, mas que as ultrapassavam ao apresentar soluções técnicas com eficácia comprovada (ABREU, 2014).

Entre os anos de 1902 e 1906 o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, o engenheiro Pereira Passos, liderou a transformação urbana na cidade, removeu milhares de pessoas desalojando-as



de suas moradias e comércios, além de demolir cerca de dois mil prédios e promover mais de mil outras obras objetivando o saneamento e o embelezamento da cidade carioca dando lugar a amplas avenidas, praças e jardins.

Essa remodelação urbana ocorrida no Rio de Janeiro, sob o comando de Pereira Passos, um dos integrantes da antiga "Comissão de Melhoramentos", de acordo com Abreu (2014), coroou o período de ascensão da engenharia e do papel do engenheiro no planejamento urbano. Em pouco tempo outras cidades brasileiras iniciaram suas "reformas urbanas", dando maior projeção ao saber técnico da engenharia, e alçando os engenheiros sanitaristas a posição de grandes pensadores urbanos do país, posição essa mantida até meados do século XX.

Em termos de planejamento urbano, a cidade do Rio de Janeiro sofreu uma diversidade de intervenções que transformou profundamente sua aparência e estrutura, e que foi também devastadora pra as condições de vida da população mais pobre que ali residia e trabalhava. As reformas, as demolições, as proibições, o déficit de habitação nos centros, entre outras ações promovidas pelo Estado, expulsaram a população mais pobre, dando origem aos bairros suburbanos e as favelas e causando ainda mais tensões nas relações sociais entre as classes mais pobres e a burguesia republicana (BENCHIMOL, 2008).

Em meio a todas essas reformas pelas quais passava o Rio de Janeiro, o poder das autoridades sanitárias foi aumentado e, a intensificação da política sanitarista culminou na ampliação das campanhas de vacinação (por meio da utilização de instrumentos legais de coação). Os marcos destaques da reconstrução da cidade e que demonstram também o triunfo da nova burguesia hegemônica, conforme o destacado por Sevcenko (1983) e Benchimol (2008) foram, portanto, em 1904 a inauguração da avenida Central e a promulgação da lei da vacina obrigatória. A obrigatoriedade de vacinação levou parte da população a se revoltar, não apenas contra a lei, mas também em oposição ao autoritarismo e aos abusos que vinham sendo cometidos pelo governo ao longo do processo de transformação urbana do Rio de Janeiro. Essa revolta popular ficou conhecida como a "Revolta da Vacina" e foi simbólica para o entendimento de novas resistências populares que voltariam a se organizar ao longo da história, em virtude das transformações protagonizadas pelo Estado, por meio do planejamento urbano.

Submetida a lógica do capital, a cidade do Rio foi se expandido nas décadas subsequentes seguindo a mesma lógica de transformação urbana, por meio de muitas demolições em intervalos cada vez mais curtos as operações de remodelação das cidades continuaram. Com elas, no entanto, uma curiosa dicotomia se colocava: mesmo perseguidas pelas reformas, as classes populares foram invadidas por um sentimento democrático que pairava sobre o ideal republicano, passando assim a exigir tratamento em termos de igualdade e acirrando conflitos, gerando portanto, um sentimento de insegurança nas classes conservadoras que se viram ameaçadas quanto ao seu poder de dominação.

Tantas transformações na cidade e a complexificação da questão urbana reivindicavam também outras e novas reflexões que logo surgiram de outros profissionais que cunharam planos e soluções para além dos saberes da medicina e da engenharia. Geógrafos, arquitetos, historiadores, economistas, antropólogos, sociólogos e cientistas políticos foram alçados, no



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



decorrer das décadas, às posições de destaque que discutiam uma diversidade de questões e problemas urbanos do país (ABREU, 2014).

Nesse contexto, esses planejadores tiveram enorme participação na orientação da gestão territorial do país, a emergência do planejamento urbano como arena de das transformações promovidas pelo estado esteve também ligada a questão da gestão territorial urbana no Brasil.

## **O ESTADO, O URBANO E A GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL**

Foram as cidades que se constituíram enquanto sede da localização dos aparelhos que fizeram a conexão da produção agrária brasileira com a circulação das mercadorias no cenário internacional, bem como também se localizaram os aparelhos de Estado (em princípio do Estado colonial e posteriormente do Estado brasileiro).

Conforme Oliveira (1982), as cidades passaram a sede do capital comercial, obtendo o controle da produção agroexportadora ao realizar a ligação desta com a circulação internacional de mercadorias. É esse caráter de sede do capital comercial que a urbanização toma, por exemplo, por meio da expansão da agricultura de agroexportação, sob a égide do café até o fim da década de 1920.

É claro que a industrialização redefine o que é o urbano, em especial, porque o urbano passa a ser a sede também desse novo aparelho produtivo que é a indústria. Mas Oliveira (1982) enfatiza que, ao contrário do que estamos acostumados a entender e estudar (o fenômeno da urbanização no Brasil a partir da industrialização), não pensar na urbanização sob a centralidade do capital comercial e de todas as atividades ligadas a ela, dificulta o entendimento sobre a urbanização brasileira, que desde a colônia e principalmente desde o final do século XIX avançou a passos mais largos.

De acordo com o autor, para o entendimento do caráter agroexportador da economia brasileira não se pode deixar de analisar sua fundação no trabalho escravo. De um lado uma economia monocultora e de outro com base no trabalho compulsório, padrão esse que perdurou nos anos 1920. E, portanto, agora tão somente na modificação da divisão social do trabalho a partir da atividade industrial, tem-se redefinido o caráter da urbanização e das relações entre a cidade e o campo brasileiro.

Assim, quando a industrialização passa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela precisa ser fundamentalmente urbana, e portanto, as cidades brasileiras vão obter um grande avanço em menos de 60 anos (OLIVEIRA, 1982).

Melo (1998), analisa que a ascensão do planejamento urbano como campo de intervenção do Estado foi, inicialmente, associada as transformações urbanas estruturais e ideológicas, estéticas e higienistas nas grandes cidades. Mas que no momento após, essa estruturação desse campo de intervenção do Estado esteve ligada a questão da gestão urbana, esta, bem menos comentada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICAMP

20 ANOS

UNICAMP

APOIO:



A modernização da gestão urbana esteve também na centralidade da construção do Estado brasileiro moderno. De acordo com Melo (1998), a ideologia municipalista se constituiu enquanto elemento importante para a cultura política nacional. Analiticamente, o desenvolvimento do municipalismo está relacionado a modernização do estado brasileiro entre as décadas de 1920 e 1960 em que República e Federação eram conceitos assimilados e a instalação do regime federativo no Brasil representava o seu desmembramento e, de certa forma, o isolamento dos municípios.

Após a Revolução de 30 e particularmente durante o Estado Novo, o municipalismo foi elevado a princípio programático das elites governamentais [...] Exemplo destacado é a proposta, na Constituinte de 1934 [...] de reorganização do país em uma federação municipalista (MELO, 1998: 263).

O município emerge, nesta perspectiva, como uma esfera comunitária, portanto pré-política, que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores ainda não distorcidos pelas instâncias de representação. Essa reunião entre os dois pólos, no entanto, é o que permitiria a instauração da esfera pública sobre a ordem privada, particularista e não comunitária. Esta visão contrasta fortemente com a visão municipalista liberal – articulada por Rui Barbosa – que busca resguardar esta esfera privada da esfera pública (MELO, 1998: 264 grifo do autor).

O municipalismo, portanto, ao longo da história no país, ideologicamente e também de forma pragmática repercutiu importantes projetos anexos à modernização do Brasil. Passa da formalização de uma crítica à centralidade política e à falta de participação e representação, à associação à uma crítica autoritário-modernizante antiurbana de cunho agrário ao sistema sociopolítico que figurava na República Velha que, no período do Estado Novo, acaba por avistar espaço plebiscitário e pré-político por excelência (MELO, 1988).

Como o autor indicou, nos anos 1940 o municipalismo se divide em duas vertentes políticas, uma constituída pela criação da ABM (Associação Beneficente Metropolitana – em que perde sua característica militante para se transmutar em uma frente nacional constituída por políticos provincianos) e a outra vertente de caráter tecnocrático, concebida pela criação do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal – na qual perde o cunho redentor e ruralista, passando a posição de urbano-metropolitano).

Em relação a questão urbana e a gestão moderna do Estado no Brasil, não se pode deixar de compreender a questão habitacional que, desde sua gênese, no período que vai da abolição da escravidão ao final da República Velha e início da República Nova, emerge como uma crise de moradia a ser resolvida.

A Abolição contribuiu para o esvaziamento do campo e para o inchamento das cidades e a industrialização forjou o aparecimento do operariado assalariado, também carente de opções de moradia compatíveis com os padrões urbanos. Essa aglomeração no espaço urbano fundou ainda economias de escala para comércio e serviços, forjando também o aprofundando da dependência da cidade sobre o campo. Portanto, escravos recém libertos, operários, trabalhadores do comércio, bem como imigrantes que chegavam ao país, dão corpo ao contingente de pressão e demanda habitacional no princípio da urbanização brasileira.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Com a Revolução de 1930 é assinalada a emergência de Getúlio Vargas ao Poder (que permanece no poder até o fim da guerra em 1945). Há também uma explosão de favelas e cortiços que coincide com a aprovação, em 1937, de um Decreto-Lei federal sobre os loteamentos urbanos. No que se refere a esse decreto, houve maior preocupação em regular as transações imobiliárias urbanas nos loteamentos do que as questões urbanas em si, tais como as questões habitacionais e ambientais.

## A REFORMULAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO A PARTIR DE 1930

O período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 configurou uma fase de intensificação de ideias e práticas urbanísticas no Brasil. Este período também compreendeu o momento de maior acumulação da economia nacional promovida por vultuosos investimentos na indústria nacional e nas infraestruturas necessárias ao desenvolvimento e crescimento econômico do país (FELDMAN, 2014).

Feldman (2014), esclarece que este foi o momento em que o Estado assumiu as principais práticas de planejamento no intuito de atender o processo de urbanização acelerada, impulsionado pela industrialização. Tais ações se inserem num contexto político diverso, visto que, nestas quatro décadas, o país experimentou dois períodos autoritários intercalados por um período democrático que acabou reverberando em mudanças nas relações entre técnica e política das ações planejadoras do Estado.

Desde 1930, a habitação se apresentava como uma questão importante nas tratativas da administração pública brasileira. Muito embora a política habitacional, pós 1930, estivesse amplamente comprometida em atender as necessidades do capital industrial, na atração e reprodução da mão de obra para suas plantas, havia uma grande parcela da população às margens deste processo. Em suma, as pessoas migravam para as cidades atraídos pelos “benefícios” gerados pela existência das grandes indústrias contribuindo, desta forma, para o inchaço do tecido urbano e a precarização das formas de morar. Isto exigia a emergência da formação das políticas públicas em habitação no Brasil.

O termo “inchaço do tecido urbano” que se refere ao crescimento das cidades brasileiras do século XX, conforme nos esclarece Oliveira (1982), se deu principalmente pela forma de industrialização ocorrida no Brasil a partir dos anos de 1930. Tratava - se de um processo inteiramente urbano, com altas taxas de urbanização e com a promoção de um exército industrial de reserva nas proximidades das fábricas. Além disso, a existência deste contingente ampliava as oportunidades para outros setores que não o industrial, tais como, os de serviços e comércio, atraindo mais pessoas às áreas urbanas.

Bonduki (2004), esclarece que a habitação enquanto um problema, não somente urbano, mas de sobremaneira social, já permeava as tratativas governamentais desde os primeiros anos da década de 1930. O “morar” prefigurava um problema crucial na relação capital x trabalho. A moradia absorvia, já nesta época, uma parte significativa dos salários, influenciando substancialmente no modo de vida e na dominância ideológica dos trabalhadores. Além disso,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



a crise de moradias do início do governo Vargas, indicava que embora a questão sanitária se fizesse presente nas discussões da habitação social, a mesma havia perdido a centralidade, dando espaço aos assuntos referentes às pautas desenvolvimentistas do Estado Novo.

Marcadamente é na era Varga que a moradia assume dois pontos importantes:

primeiro a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do 'homem novo' e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 2004: 73).

O cenário brasileiro para o quesito moradia, neste início do governo Vargas, era representado na observação de Bonduki (2004), por aluguéis elevados, escassez de moradias, crescimento demográfico urbano (inchamentos das cidades, precarização da moradia e favelização), particularmente em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo e, pela alta demanda por mão de obra para a indústria emergente. Além disso, há também, por parte do Estado, preocupações em promover uma ordem coesa no campo social e político de modo a promover certa integração dos operários, que representavam atores sociais importantes no ideário populista. Assim, [...] tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo (BONDUKI, 2004: 77).

É perceptível que todo debate e ações das políticas habitacionais a partir de 1930, permeavam a moradia operária como fator importante a ser tratado. Sendo, na concepção de Bonduki (2004), um momento importante na mudança de atuação do Estado no que se refere à moradia popular. Ocorre uma ruptura com a produção de habitações fundamentalmente pela iniciativa privada, desfazendo os laços liberais da República Velha, pois a

iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizava-se o setor rentista que, desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos (BONDUKI, 2004: 78).

Tal redesenho da política habitacional nacional representava a intervenção direta do Estado brasileiro na produção, comercialização, financiamento da moradia e no mercado de aluguel, o que antes estava sob o domínio das forças especulativas de mercado. Pois a [...] industrialização vai impor um padrão de acumulação que potencia [...] uma urbanização [...] superior ao próprio ritmo de industrialização (OLIVEIRA, 1982: 41).

Todo este contexto, significou alterações importantes no campo habitacional como a promulgação do decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou o preço dos aluguéis e regulamentou as relações entre inquilinos e proprietários; a formação do fundo imobiliário dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e criação da Fundação da Casa Popular, que subsidiaram à produção estatal de moradias e financiaram a promoção imobiliária e, a criação do Decreto-Lei nº 58, que estabeleceu as regras para a venda, à prazo, de lotes urbanos.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICAMP 20 ANOS

APOIO:



A relação entre o Estado e esse novo urbano, promovido pela industrialização, dos anos 1930 até o final da década de 1940, na percepção de Oliveira (1982), pode ser entendida por dois vieses: primeiro, do ponto de vista da divisão social do trabalho, as intervenções estatais no urbano demonstram-se inteiramente a serviço da acumulação industrial, onde, o

Estado vai direcionar a potência do seu poder de coerção extra-econômica [...], vai tentar mudar o padrão de acumulação, [...] vai fazer a famosa transposição de excedentes de uns grupos sociais para outros, penalizando a produção agroexportadora e direcionando os seus mecanismos e os seus aparelhos de Estado para potenciar a acumulação industrial, com todos os mecanismos já conhecidos e descritos na historiografia brasileira. [...] (OLIVEIRA, 1982: 44).

Já o segundo viés, diz respeito às relações de produção, onde [...] a relação entre o Estado e o urbano, consiste precisamente no aspecto mais crucial dele, que é a regulamentação das relações entre capital e trabalho [...] (OLIVEIRA, 1982: 45). Assim, o autor continua esclarecendo que esta relação (capital x trabalho) está calcada na criação de um mercado de força de trabalho, no surgimento de uma burguesia industrial, que busca ter um espaço na economia e, este é o momento que surge a importância da precificação da força de trabalho como um elemento indispensável nas tratativas industriais e para a constituição do cálculo burguês. [...] O aspecto essencial dessa relação consiste na forma como o Estado articula esse novo processo de acumulação, que é industrial e, simultaneamente, urbano (OLIVEIRA, 1982: 47).

Nos anos subsequentes, a partir dos anos 1950, se inicia uma nova fase. Sobretudo no período do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), ocorre, na visão de Oliveira (1982), na relação Estado e o urbano, a instalação do capitalismo monopolista. Esta nova configuração do industrialismo brasileiro deveu-se em muito a forma em que o capitalismo se desenvolveu nos países periféricos, onde foi o Estado que assumiu a produção de bens que a burguesia nacional não tinha capacidade de produzir. E, tendo o Estado a centralização dos capitais produtivos, é desencadeado, segundo Oliveira (1982) o crescimento da classe média.

Essa classe média, por sua vez, é quem determina as demandas nos centros urbanos, mudando o foco de atendimento do Estado. Se nos anos 1930 e 1940, o Estado estava a serviço de uma burguesia industrial capitalista emergente, nos anos 1950 e 1960, estava empenhado, como observa Oliveira (1982), em atender os anseios da classe média. Contudo, deixava de lado, as demandas das classes populares. Os trabalhadores estavam invisibilizados por esta nova configuração de Estado, especialmente, no pós - 1964.

Dado o exposto, no Brasil industrial do período de 1960 - 1970, o urbano se configurava um ambiente propício para a [...] criação e reprodução do espaço das classes médias [...] (OLIVEIRA, 1982: 52). Substancialmente, pela crença na [...] ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país e no aparelho de Estado [...] (OLIVEIRA, 1982: 52). E essencialmente, na mudança do eixo de atenção do Estado na promoção dos aparatos urbanísticos de 1930.

Bernardes (1986), observa que a postura assumida pelo Estado nos 1930 e anos subsequentes, foi significativa quanto a indução da urbanização, sumamente pela promoção da indústria nacional e pela consequente modernização da agricultura evidenciada na produção de máquinas e insumos também para o rural brasileiro. Indicando que ações do governo central geraram,



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



como vimos, a proeminência da classe média urbana, especulação imobiliária e o aumento de migrantes nos grandes centros urbanos.

Neste momento, é relevante destacar que esta centralidade das decisões urbanas emanando do Governo Federal, como observa Bernardes (1986), não significava que as decisões das políticas públicas procederiam de um único centro de decisões. As intervenções do aparelho estatal no território sempre estiveram vinculadas a profundas alterações espaciais. Haja vista, a necessidade de se considerar a dimensão espacial implícita nas políticas públicas, principalmente nas de espectro urbano. [...] pois foi das ações do poder central, ou melhor, de suas políticas - claramente explicitadas ou não - que decorreram as principais mudanças na estruturação do espaço nacional como um todo, e como uma configuração específica do mesmo no espaço urbano (BERNARDES, 1986: 85).

O fiasco da desconsideração espacial e suas especificidades na proposição das políticas públicas desde 1930 - desenvolvimento industrial acelerado e vertiginosa expansão urbana, na visão de Bernardes (1986), colaboraram para o agravamento das questões inerentes ao urbano no Brasil.

A multiplicação dos problemas intra-urbanos evidenciou-se, [...] nos grandes centros regionais [...], acentuado pela industrialização do Sudeste, mas também se agravou nas grandes metrópoles dessa região, onde se tornaram prementes os problemas de moradia, abastecimento, transportes coletivos, saneamento e outros (BERNARDES, 1986: 87).

Os problemas intra-urbanos, na opinião de Bernardes (1986), passam a receber uma atenção mais ampla a partir da década de 1940, quando o Governo Federal assumiu várias iniciativas no intuito de promover moradia condigna. Porém, tais medidas, alcançaram poucos resultados ou acabaram gerando um problema ainda maior

[...]como o congelamento de aluguéis – que contribuíram diretamente para desestimular a construção civil, afetando também as classes médias urbanas com a consequente escassez da oferta de habitações, justamente quando se acentuava a atração migratória para as grandes cidades (BERNARDES, 1986: 87).

A questão urbana, bem como, os efeitos do processo de urbanização acelerada no espaço a que se insere, só passam a serem considerados a partir da década de 1970. Período, na visão de Bernardes (1986), que se tornaram explícitos os problemas urbanos, dada as disparidades regionais causadas pela industrialização centralizada no Sudeste. Essa região apresentava problemas sérios no quesito moradia deste o início do século XX, e teve um vultoso fluxo de pessoas atraídas pela industrialização, tal como, dificuldades no abastecimento, na mobilidade (transporte públicos, eixos viários, trânsito e etc.), no saneamento básico, dentre outras mazelas. O enfrentamento da questão urbana enquanto um malefício social somente era reconhecido no campo habitacional. Fundamentalmente, sob o espectro urbanista, que oferecia uma lente muito restrita para o problema habitacional, embora por vezes possuíssem uma compreensão crítica da sociedade, acreditavam que o planejamento urbano poderia de forma concreta ordenar o espaço através de suas técnicas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos da reformulação do papel do Estado na política nacional de habitação é possível constatar que o Brasil assumiu para si, no período de 1930-1970, a incumbência da promoção de um planejamento urbano tecnicista, que muito pouco, ou quase nada, contribuía para a transformação da realidade social dos espaços a que se destinavam. Demonstrando que as ações coordenadas de planejamento urbano do governo central eram em prol das necessidades do capital industrial, na manutenção do exército industrial de reserva e desconsideravam as diversidades regionais do país.

Medir ou analisar a eficiência social ou, o papel do planejamento urbano a partir das condições do objeto (a cidade) nos momentos dados nesse apanhado histórico aqui esboçado, nos possibilita, talvez, visualizar a existência e/ou o agravamento dos problemas urbanos ao longo das décadas. Relegar ao planejamento urbano e ao Estado, nesse sentido, a responsabilidade do surgimento e transbordo dos pontos de estrangulamento, contradições e conflitos, aqui citados, tais como o déficit habitacional e o inchamento das cidades, é um exercício de se pensar um viés desse complexo espectro que se configura a questão urbana no Brasil e a transformação das cidades.

É fundamentalmente essencial salientar, portanto, a total importância política e social do planejamento urbano como instrumento capaz de mediar conflitos de classes e entre os próprios grupos hegemônicos, discutindo e dando espaço às classes não dominantes e atentando-se para o desmonte do velho discurso do ‘caos’ urbano e seus também velhos desdobramentos em função de uma solução simplista e racional, que historicamente conduziu à elaboração de planos com finalidades de perpetuar o suprimento dos interesses dos grupos hegemônicos, como acontece, mais recentemente, com o denominado ‘planejamento estratégico’, por exemplo, imbuído de instituir cidades vendáveis capazes de atender aos interesses do capital.

Portanto, desde a gênese do urbano no Brasil, passando pela Revolução Industrial e pelas “tentativas” de resolução da questão habitacional, houveram interesses opostos à democratização das cidades. Caberia ao poder público, portanto, operar da melhor forma os instrumentos existentes em virtude da resolução dessas crises em acordo com a ideologia de democratização do urbano no país.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio A. Pensando a cidade do Brasil no passado. In Fridman, F.; Haesbaert, R. (orgs.). Mauricio de Almeida Abreu. Escritos sobre espaço e história. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

BENCHIMOL, Jaime L. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: Ferreira, J., Delgado, L. A. N. (orgs.). O Brasil Republicano. O tempo do liberalismo excludente. Da Proclamação da República à Revolução de 1930. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.83-119, jan/abr, 1986. Disponível em: <[http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180406\\_analiseconjuntura\\_v.1\\_n.1jan1986\\_p.83\\_119\\_.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180406_analiseconjuntura_v.1_n.1jan1986_p.83_119_.pdf)>

BONDUKI, Nabil G. BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

FELDMAN, Sarah. Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. Revista USP (102), jun-ago 2014.

MELO, Marcus André B. C. A ideologia anti-urbana e a modernização da gestão municipal no Brasil: 1900-1960. In: Padilha, N. (org.) Cidade e urbanismo. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/UFBA, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o Urbano. Revista. Espaço & Debates, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.

PATTO, Maria Helena S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. Estudos Avançados, v. 13, n. 35, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141999000100017>>

SEVCENKO, Nicolau. A Inserção Compulsória do Brasil na Belle Époque. In: Literatura como missão. Tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise. Espaço e Debates (34), 1991.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## A INTERVENÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

THE INTERVENTION OF THE PUBLIC SECTOR IN THE SOCIO-SPATIAL FORMATION OF THE STATE OF MATO GROSSO

LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA FORMACIÓN SOCIOESPACIAL DEL ESTADO DE MATO GROSSO

Julio Cezar de Lara<sup>1</sup> Cidonea Machado Deponti<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

<sup>2</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

### RESUMO

A partir de 1960 o governo federal iniciou políticas de estímulo a interiorização da população e da economia em direção ao Centro-Oeste brasileiro. Estas políticas resultaram no surgimento de novos municípios, novas forças políticas locais e finalmente na divisão territorial do Estado de Mato Grosso efetivada em 1979. Considerando as ideias oriundas da Teoria Desenvolvimentista e da Teoria do Desenvolvimento Dependente este artigo tem como problema de pesquisa a seguinte questão: Como se deu a formação socioespacial do Estado de Mato Grosso na reorganização territorial dos Estados ocorrida pela Assembleia Constituinte Brasileira de 1979? O objetivo da pesquisa foi analisar a intervenção do setor público na formação socioespacial do território mato-grossense ocorrida no período anterior a 1979. Os procedimentos metodológicos envolveram uma abordagem qualitativa do problema, sendo utilizada uma pesquisa exploratória e bibliográfica para levantamento e análise dos dados. Com a pesquisa pode-se concluir que as ações do Governo Federal possuíam interesse em ocupar os "espaços vazios" no Estado de Mato Grosso para integrar as economias nacionais procurando evitar a superpovoação de algumas regiões, evitar os conflitos de terras no sul do país e ainda atender interesses internacionais com as exportações de produtos primários (grãos e carne).

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Desenvolvimentismo. Desenvolvimento Dependente.

### RESUMEN

A partir de 1960, el gobierno federal inició políticas para estimular la interiorización de la población y la economía hacia el Medio Oeste brasileño. Estas políticas resultaron en el surgimiento de nuevos municipios, nuevas fuerzas políticas locales y finalmente en la división territorial del Estado de Mato Grosso realizada en 1979. Mientras las ideas surgidas de la Teoría del Desarrollo y la Teoría del Desarrollo Dependiente, este artículo tiene como objetivo problema de investigación la siguiente pregunta: ¿Cómo ocurrió la formación socio-espacial

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



del Estado de Mato Grosso en la reorganización territorial de los Estados que tuvo lugar por la Asamblea Constituyente Brasileña de 1979? La investigación tuvo como objetivo analizar la intervención del sector público en la formación socioespacial del territorio de Mato Grosso ocurrida en el período anterior a 1979. Los procedimientos metodológicos implicaron un abordaje cualitativo del problema, utilizando un enfoque exploratorio y bibliográfico. investigación para la recopilación y el análisis de datos. Con la investigación se puede concluir que las acciones del Gobierno Federal tuvieron interés en ocupar los "vacíos" en el Estado de Mato Grosso para integrar las economías nacionales, tratando de evitar la superpoblación de algunas regiones, evita conflictos territoriales en el al sur del país y siguen atendiendo intereses internacionales con exportaciones de productos primarios (granos y carnes).

**Palabras-clave:** Desarrollo regional. teorías desarrollista Desarrollo Dependiente.

## ABSTRACT

From 1960 onwards, the federal government initiated policies to stimulate the interiorization of the population and the economy towards the Brazilian Midwest. These policies resulted in the emergence of new municipalities, new local political forces and finally in the territorial division of the State of Mato Grosso carried out in 1979. Considering the ideas arising from the Developmental Theory and the Dependent Development Theory, this article has as its research problem the following question: How did the socio-spatial formation of the State of Mato Grosso take place in the territorial reorganization of the States that took place by the Brazilian Constituent Assembly of 1979? The objective of the research was to analyze the intervention of the public sector in the socio-spatial formation of the territory of Mato Grosso that occurred in the period before 1979. The methodological procedures involved a qualitative approach to the problem, using an exploratory and bibliographic research for data collection and analysis. With the research it can be concluded that the actions of the Federal Government had an interest in occupying the "empty spaces" in the State of Mato Grosso to integrate the national economies, trying to avoid the overpopulation of some regions, avoid land conflicts in the south of the country and still meet international interests with exports of primary products (grains and meat).

**Keywords:** Regional development. theories. developmentalist. Dependent Development.

## INTRODUÇÃO

A partir de 1950 vários autores iniciam a mudança de paradigma sobre o crescimento equilibrado nos países subdesenvolvidos, também são denominados como países periféricos ou com industrialização tardia. Hirschman é um dos autores que demonstra que o desenvolvimento surge a partir de uma cadeia de desequilíbrios através de um desordenamento natural o que contrariava a teoria econômica *mainstream* e vários economistas como Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis e Scitovsky (BIANCHI, 2007). Na América Latina ganham os holofotes científicos teóricos que possuem teses desenvolvimentistas como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Os governos, por sua vez, iniciam planos e criam estratégias, com base em teorias desenvolvimentistas, que apontam para uma convergência entre o setor econômico e político.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



No Brasil foi a partir de 1970 que iniciaram políticas de estímulos a interiorização da população e da economia em direção ao Centro-oeste, em especial ao estado de Mato Grosso, o que fez com que surgissem novos municípios que prosperavam economicamente e, a partir destes novos municípios, o surgimento de novas forças políticas locais (SOUZA-HIGA; ANZAI; GATTI, 2017). Nesta seara este artigo procurará responder ao seguinte questionamento: Como se deu a formação socioespacial do estado de Mato Grosso na reorganização territorial dos Estados ocorrida pela Assembleia Constituinte Brasileira de 1979?

Assim, sob a ótica das teorias desenvolvimentistas, sem a pretensão de desqualificar autores cepalinos, Bresser-Pereira, Sicsu entre outros, que discutem o novo-desenvolvimentismo, o objetivo deste artigo é analisar a intervenção do setor público na formação socioespacial do território mato-grossense na reorganização territorial dos estados brasileiros ocorrida em 1979 com base na teoria da dependência e nos aportes de Hirschman.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza básica, que se utilizou de uma abordagem qualitativa, procurando interpretar os fenômenos com base nos fatores sócio-históricos, sem a utilização de métodos e técnicas estatísticas. Para responder ao objetivo proposto pela pesquisa utilizou-se de uma pesquisa exploratória e um levantamento bibliográfico sobre as políticas e ações governamentais referente ao Estado de Mato Grosso durante as décadas de 1960, 1970 e 1980.

## O DESENVOLVIMENTISMO SEGUNDO HIRSCHMAN

Albert Hirschman é um economista nascido na Alemanha em 1915. Foi um dos pioneiros no campo do desenvolvimento econômico com a publicação de diversos livros e artigos sob a temática. Entre as obras de Hirschman, destacam-se três: *The strategy of economic development* (1958), *Journeys toward progress* (1963/1968), e *Development projects observed* (1967). Nas obras o autor relata suas experiências em países latino-americanos como a Colômbia, Brasil e Chile (BIANCHI, 2007).

A obra “*The strategy of economic development*” Hirschman explica que países de industrialização tardia podem utilizar do processo de encadeamento para trás (*backward linkages*) como estratégia de promover o desenvolvimento (BIANCHI, 2007). É também nesta obra que o autor elucida como os encadeamentos (para trás ou para frente) estabelecem um desenvolvimento desequilibrado.

Na segunda obra de destaque, “*Journeys toward progress*”, Hirschman trata da questão que envolvem processos políticos do desenvolvimento. É nesta obra que o autor elucida uma expressão que caracteriza o estilo de resolução de problemas em países de industrialização tardia: “a raiva de querer concluir”. Essa expressão é acompanhada por outra que a complementa: “complexo de fracasso” ou “fracassomania”, demonstrando que os países de industrialização tardia possuem a tendência de sempre considerar os problemas totalmente não resolvidos ou totalmente resolvidos, desconsiderando os ganhos incrementais (BIANCHI, 2007).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



A terceira obra de Hirschman tem como conceito principal o princípio da mão-escondida, uma metáfora do conceito de Weber, para associar as consequências não intencionais da ação humana. Para Hirschman alguns projetos de desenvolvimento possuem os desdobramentos potenciais ignorados ou subestimados. Para o autor se os elaboradores dos projetos, na fase de planejamento, tivessem a informação completa sobre as dificuldades que teriam envolvidas poderiam ter decidido pelo abandonado do projeto (BIANCHI, 2007).

Outro autor que corrobora com a compreensão do desenvolvimentismo de Hirschman é Bielschowsky quando descreve que um projeto com ênfase no fator econômico voltado à industrialização não irá superar a pobreza e o subdesenvolvimento nos países (BIELSCHOWSKY, 1988 apud MOLLO; FONSECA, 2013). Para Bielschowsky a espontaneidade das forças de mercado não é capaz de criar desenvolvimento no país sem a atuação do Estado como indutor, como agente planejador ou como investidor direto do desenvolvimento nacional. Conforme Mollo e Fonseca (2013) a preferência pelas políticas desenvolvimentistas, por parte dos marxistas, deriva da aceitação de que o Estado vai atuar em um papel de estimulador efetivo no combate ao desemprego, proporcionando ao trabalhador uma posição melhor na relação capital-trabalho.

A forma inovadora que Hirschman apresentou suas propostas sobre desenvolvimentismo fez com que se tornasse um autor de relevância nas discussões. Os conceitos de Hirschman serão importantes para explicar a formação socioespacial de Mato Grosso, considerando a existência de: a) processos de indução; b) ganhos incrementais e c) consequências não intencionais.

## O DESENVOLVIMENTO E A DEPENDÊNCIA LATINO-AMERICANA

Cardoso e Faletto são autores que também reagem a corrente teórica de sua época por entenderem que a teoria econômica *mainstream* ignorava a especificidade histórica dos países considerados subdesenvolvidos. Para os autores para criar uma estratégia de desenvolvimento é preciso analisar o percurso histórico de cada país e como estes se vincularam ao mercado mundial pois só a perspectiva econômica será insuficiente. Logo era preciso que na análise econômica existisse o acréscimo de uma análise da perspectiva sociológica, pois o desenvolvimento em si é um processo social (CARDOSO; FALETTTO, 1970).

Conforme Leme (2015) Cardoso, ainda na década de 1950, criticava os textos cepalinos, pois estes apelavam ao: a) capital estrangeiro para promover a rápida industrialização; b) reestruturação da política fiscal, com alterações no regime de propriedade da terra e c) ação coordenadora na condução do desenvolvimento nacional, na tentativa de obtenção de resultados similares aos países centrais que eram considerados desenvolvidos.

Com ideias e ideais marxistas e procurando uma aproximação teórica entre a dialética de Marx e sociologia de Weber, Cardoso e Faletto entendiam que a mudança da estrutura social implicaria em um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, que tenderiam a impor sua forma de dominação e que com a ajuda de uma interpretação sociológica poderia se explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas, dando a entender um novo momento no processo de modernização em que os países estariam “em desenvolvimento”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Assim para que existisse uma análise integrada do desenvolvimento, Cardoso e Faletto (1970) explicam que é preciso vincular concretamente os componentes econômicos e sociais do desenvolvimento e não os justapor, pois na maioria das vezes o poder econômico se expressará através da dominação social de seu processo político estabelecendo a forma econômica que seja compatível com seus interesses e objetivos. Isso gera o que os autores chamam de “situação de dependência” quando analisam o caso dos países latino-americanos no processo de desenvolvimento.

O “Desenvolvimento Dependente” dos países latino-americanos, defendidos por Cardoso e Faletto, ressalta à importância de entender e analisar: a) o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional e, no âmbito interno dos países, b) as vinculações de subordinação ao exterior e da reorientação do comportamento social político e econômico em função de interesses nacionais pois "o sistema interno de alianças políticas altera-se, além disso, muitas vezes em consequência das alianças existentes no plano internacional" (CARDOSO; FALETTI, 1970, p. 29).

Diante do exposto e considerando as principais ideias oriundas do Desenvolvimentismo de Hirschman e do Desenvolvimento Dependente de Cardoso e Faletto, os governantes brasileiros das décadas de 1970 e 1980 viam o Estado como descrito por Mollo e Fonseca (2013, p. 234): “sempre necessário, embora propondo, regulamentando e intervindo de forma diferente conforme a conjuntura, as necessidades específicas e o projeto nacional desejado pelo país” e por essa razão resolveram realizar a ocupação das áreas subpovoadas como o centro-oeste brasileiro.

## POLÍTICAS DE ESTÍMULO A INTERIORIZAÇÃO NO MATO GROSSO

De acordo com Coy, Töpler e Zirkl (2020) o Centro-Oeste foi uma das regiões da América do Sul que conseguiram mudar totalmente seu perfil nas últimas décadas devido a globalização. Foi durante os governos ditatoriais iniciados em 1964 que surgem diversas políticas de estímulo à interiorização da população e da economia em direção ao Centro-Oeste, surgindo “nossos adensamentos políticos em torno de pontos que prosperaram economicamente, o que levou a criação de novos municípios” (SOUZA-HIGA; ANZAI; GATTI, 2017, p. 13). Essas políticas tinham como objetivo integrar as regiões centrais do país (conhecidas como espaços de vazios econômicos e demográficos) aos eixos econômicos-industriais.

Para Coy, Töpler e Zirkl (2020) as longas distâncias até os centros urbanos do País somada a carência de rodovias para realização transportes fez com que o Centro-Oeste brasileiro permanesse por um quase total isolamento por gerações. Foi só a partir de 1964, sob a coordenação de sucessivos governos militares, que o estado de Mato Grosso foi priorizado e inserido nos programas e planos nacionais de desenvolvimento, com objetivo de atender as propostas desenvolvimentistas (NUNES, GATTI, SOBRINHO, 2008). Esta implantação de planos e programas de desenvolvimento regional provocou a expansão e modernização da agropecuária em áreas até então desintegradas do cenário econômico brasileiro.

Conforme Nunes, Gatti e Sobrinho (2008) as intervenções destinaram-se principalmente para a implantação de infraestrutura de redes de transporte e comunicação assim como a incentivos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



fiscais e distribuição de terras a empreendedores e empresas que tivessem a pretensão de fixar-se nas áreas que eram conhecidas como de "insegurança nacional". Nunes, Gatti e Sobrinho (2008) afirma que foram estas intervenções estatais e particulares em Mato Grosso que resultaram na atual matriz do agronegócio, sobretudo do complexo sojífero o que é também comprovado por Coy, Töpler e Zirkl (2020) quando relatam que várias das novas cidades surgidas entre 1964 e 1985 despontam como municípios de maior sucesso econômico no Brasil.

Vale ressaltar no período imediatamente anterior ao de 1964, houve modificações territoriais no Estado de Mato Grosso refletivas pela construção de Brasília e o início da implantação de rodovias (Belém-Brasília e Brasília-Acre), com um aumento na taxa de crescimento de 68,18% no período entre os anos de 1950 e 1960 e surgimento de vários novos municípios (NUNES; GATTI; SOBRINHO, 2008). Para Coy, Töpler e Zirkl (2020) os principais projetos viários que abriram o centro-oeste se iniciaram, a partir da construção de Brasília. Durante o período vários órgãos foram criados para dar suporte as políticas ocupacionais das áreas localizadas ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Merecem destaque a criação dos seguintes órgãos:

- 1959 – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE
- 1966 – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM
- 1967 – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO
- 1967 – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
- 1967 – Ministério do Interior
- 1970 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
- 1972 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

O fato do estado do Mato Grosso estar inserido na Amazônia legal fez que com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazonia (SUDAM) fosse a principal entidade nas ações de desenvolvimento de grandes empreendimentos. Conforme Nunes, Gatti e Sobrinho (2008) o governo federal lançou mão de uma série de medidas voltadas ao estímulo de desenvolvimento do meio rural com objetivo de vincular o setor industrial ao setor rural, como por exemplo a venda por preços baixíssimos de terras federais nas regiões centro-oeste e norte do Brasil para investidores do sul e sudeste do Brasil, assim como para empresas estrangeiras.

Cabe o destaque neste período para grandes investimentos federais na construção de rodovias federais (conhecidas como BR) apoiadas no discurso de Integração Nacional. Entre as principais rodovias há duas que merecem destaque e contribuíram para a migração para o estado de Mato Grosso, são elas: BR-364 que interliga o centro ao norte do país, iniciando na capital do Mato Grosso (Cuiabá) e finalizando na capital de Rondônia (Porto Velho) e a BR-163 que interliga a capital de Mato Grosso (Cuiabá) à capital do Pará (Belém). Outros programas e planos criados para promover o desenvolvimento e a integração nacional durante a década de 1970, encontram-se descritos no quadro 1.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Quadro 1.** Programas e Planos que envolviam diretamente o estado de Mato Grosso na década de 1970

Nome do Programa/Plano	Ano de Implantação	Objetivo do Programa/Plano
Programa de Integração Nacional – PIN	1970	Financiar obras de infraestrutura, como abertura de rodovias federais e outras ações
Programa de Redistribuição de terras e Estímulo a Agroindústria – PROTERRA	1971	Oportunizar ao pequeno produtor a aquisição de sua propriedade de terra, ampliando a produção de alimentos, fibras, forrageiras e animais
Corredores de exportação – COREXPORT	1971	Diversificar e aumentar as exportações de produtos agropecuários
Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE	1971	Construir uma rede rodoviária básica, prioritária, conjurada a um sistema de estradas vicinais e a uma rede de silos, armazéns, usinas de beneficiamento e frigoríficos, bem como a realização de obras de saneamento geral, retificação de cursos de água e recuperação de terras
Programa de Incentivos à Produção de Borracha Vegetal – PROBOR	1972	Aumentar a produção e produtividade do setor de borracha vegetal e criar condições para a consolidação e expansão da heveicultura no País, com a gradativa substituição do seringal nativo pelo de cultivo racional
Programa Nacional de Desenvolvimento - PND I	1972	Desenvolver e integrar as áreas marginais as áreas economicamente consolidadas
Programa de Desenvolvimento da Amazônia – POLAMAZÔNIA	1974	Promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia
Programa de desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN	1974	Criar condições para ampliar o rebanho existente na área e melhorar seus padrões de qualidade e produtividade
Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO	1975	Promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado
Programa Nacional do Alcool – PROÁLCOOL	1975	Estimular a produção do álcool, visando o atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos
Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento de Cerrados - PRODECER	1978	Estimular e desenvolver a implantação de uma agricultura moderna, eficiente e empresarial, de médio porte, na região dos cerrados

**Fonte:** Nunes; Gatti e Sobrinho (2008), com adaptações.

Durante toda a década de 1970 as perspectivas criadas com os incentivos e as facilidades que programas federais apresentavam despertavam o interesse dos empresários nacionais e estrangeiros e o estado de Mato Grosso passava a ser considerado uma nova opção de investimentos e obtenção de lucros com baixos riscos. Começaram a ser instaladas grandes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



empresas agropecuárias e algumas colonizadoras o que alterava o padrão de organização espacial do estado (NUNES; GATTI; SOBRINHO, 2008).

Conforme Coy, Töpler E Zirkl (2020) o estado de Mato Grosso se tornou uma das áreas mais importantes da pecuária extensiva em grandes propriedades que se beneficiavam dos incentivos fiscais; o Cerrado teve sua paisagem modificada pela agricultura modernizada que agora determinava sua paisagem. No entanto a ascensão do agronegócio seguiu acompanhada por uma crise na agricultura familiar que era o resultado da política de modernização agrícola conversadora que não obteve compromisso com a sustentabilidade pois suas maiores preocupações foram o atendimento ao mercado e à exportação; dessa forma os custos ecológicos (descaracterização da paisagem, erosão, poluição das águas, etc) foram enormes (COY; TÖPLER, ZIRKL, 2020).

## 1979: MATO GROSSO, UM ESTADO DIVIDIDO ENTRE SULISTAS E NORTISTAS

Como se demonstrou, foi a partir da década de 1960 que o estado de Mato Grosso passou a ser uma alternativa real para auxiliar na solução de problemas nacionais e conseqüentemente realizar a ocupação dos “espaços vazios”. Várias regras tradicionais tiveram alterações como por exemplo o conceito de “uso da terra” sendo substituído por “posse legal”. Para Castro et al (1994) a nova realidade se manifestou com a intensificação da industrialização da agricultura, acentuamento da heterogeneidade estrutural da agricultura e a expulsão de áreas antigas dos minifundiários. Conforme os autores a ocupação do Mato Grosso veio a ocorrer tanto pela grande empresa como pelo pequeno produtor, ou seja, aquele com fins especulativos e aquele que iria produzir para se alimentar.

A segunda divisão do estado de Mato Grosso não ocorreu devido aos incentivos e políticas federais vistos até aqui ou o crescimento populacional e ocupação do estado ocorrido nas décadas de 1960 e 1970. Estes aspectos históricos apenas confirmaram e deram força a um movimento separatista que entendia que a divisão do estado de Mato Grosso era inevitável. As raízes do movimento pela divisão de Mato Grosso encontram-se no fim do século XIX, decorrente de aspectos econômicos, sociais e políticos que marcaram o início do regime republicano (CALVACANTE; RODRIGUES, 1999; PÓVOAS, 1992).

As constantes lutas entre os coronéis nortistas e coronéis sulistas pela disputa do poder local provocava o não desenvolvimento da região, sendo que em 1937 o presidente Getúlio Vargas nomeou interventores federais e estes passaram a reprimir os movimentos separatistas do sul. Várias eram as justificativas para a divisão do estado: A grande extensão territorial, a diversificação do processo de povoamento, as condições históricas e econômicas (CALVACANTE; RODRIGUES, 1999).

Em 1959 com a eleição de Jânio Quadros, um mato-grossense do sul, para a presidência da República a campanha divisionista ressurgiu pelos sulistas com o slogan “dividir para multiplicar”, enquanto os nortistas tinham a esperança na transformação de Mato Grosso em um estado grande, com potencialidade de suas riquezas naturais e um dos mais importantes da Federação (PÓVOAS, 1992, p.122). Não havendo sucesso na empreitada de 1959, os sulistas continuaram as ofensas aos nortistas dizendo-lhes que “viviam às expensas do Sul” (PÓVOAS,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



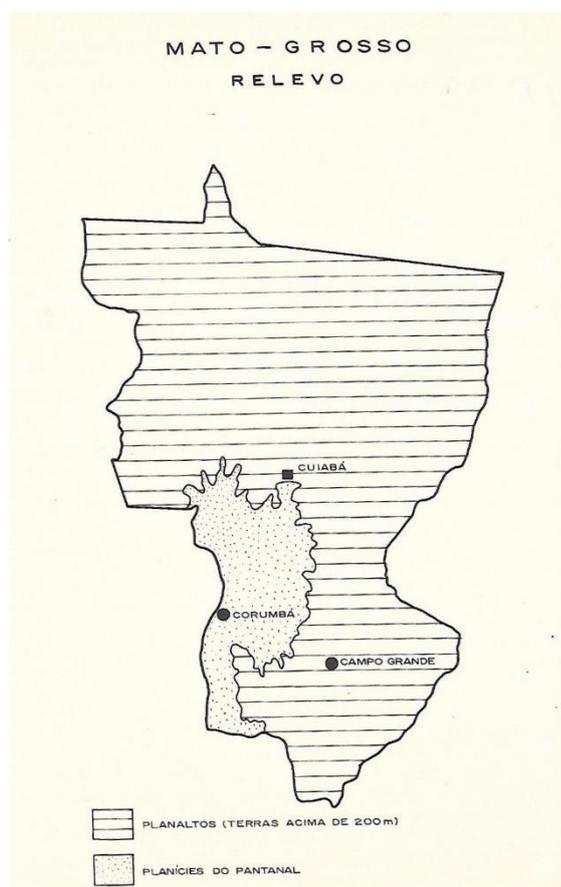
APOIO:



1992, p.122). Só em 1963 que as lideranças do empresariado e da sociedade cuiabana, já cansados das ofensas do sul mato-grossenses, assinam um manifesto na capital Cuiabá para divisão do estado de Mato Grosso, encontrando terreno propício se alastrando rapidamente (PÓVOAS, 1992).

Assim o desmembramento entre a porção norte do estado e a porção sul do estado foi promulgada pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 e o novo estado (Mato Grosso do Sul) instalado em 1º de janeiro de 1979. Vale destacar que a Lei Complementar que dividiu o estado não foi promulgada mediante a aprovação da população através de um plebiscito, na prática foi efetivada por um ato arbitrário do presidente Ernesto Geisel. A figura 1 demonstra como estava o Estado de Mato Grosso em 1976.

Figura 1 – Mapa do Estado de Mato Grosso em 1976



Fonte: Póvoas (1977)

A divisão do estado de Mato Grosso fez com a política de colonização oficial sofresse alterações. A partir de 1978 houve uma ação conjunta entre o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) que até então não possuía o papel de fiscalizador das empresas particulares de colonização e as Cooperativas. O objetivo declarado pela política de colonização oficial era o acesso à terra para pequenos produtores, quando na realidade, argumentam Castro

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



et al (1994, p. 266) “o que se buscava era a racionalidade da ocupação das terras através de uma ordenação dos fluxos migratórios.

Castro et al (1994) argumentam que a colonização oficial ocorrida no Norte de Mato Grosso foi, no primeiro momento, efetivada por pequenos produtores expulsos de áreas em que vinham causando tensões sociais, principalmente no Rio Grande do Sul. A união das cooperativas com o governo federal, através do INCRA, nos projetos de colonização possibilitou um direcionamento ao desenvolvimento agrário com a política de transferência dos pequenos produtores do sul para a Amazônia.

Conforme Nunes, Gatti e Sobrinho (2008) com a divisão territorial o atual estado de Mato Grosso, passou a beneficiar totalmente dos programas das regiões amazônica e centro-oeste e outros programas de incentivo a grandes empreendimentos que foram disponibilizados pela SUDAM, sendo eles: Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE) criado em 1981 para financiar obras de infraestrutura e implantar projetos de colonização nas áreas de influência da BR-364 e o Programa de Desenvolvimento Integrado Eixo Norte-BR 163 (PRODIEN) criado em 1984 para fomentar a infraestrutura viária da região de influência da BR 163.

Com os planos e programas de incentivo ocupacional do governo federal o estado de Mato Grosso, no período de 1964 e 1985, foi objeto de grandes fluxos migratórios oriundas de todas as partes do Brasil, sendo uma das consequências desses fluxos os paradoxos de um desenvolvimento desequilibrado: desmatamento, surgimento de novos municípios, crescimento sem planejamento de cidades, aumento de conflitos sociais no campo e na cidade, desemprego e subemprego, ausência de uma política ambiental sustentável (NUNES; GATTI; SOBRINHO, 2008).

## CONCLUSÃO

O processo desenvolvimentista elucidado por Hirschman é observado no período de 1964 a 1985 no estado de Mato Grosso. É neste período que os processos políticos e governamentais procuravam impulsionar a ocupação de "espaços vazios" com várias ações que instigavam o desenvolvimento regional.

Em diversas situações pode-se observar que a atuação do Estado como indutor de planos e programas não resultaram em processos organizados ou em perfeita harmonia, havendo aproximação do que Hirschman denomina de desenvolvimento desequilibrado. Exemplo deste desequilíbrio foram os programas federais oferecendo a venda de terras a preços baixos para incentivar o acesso a pequenos produtores quando a realidade foram grandes empresas e colonizadoras aproveitando a oportunidade de consolidar empreendimentos em um novo espaço territorial.

Outro princípio de Hirschman observado na formação socioespacial de Mato Grosso foi o da mão-escondida. Várias ações governamentais eram realizadas, como por exemplo a construção de Brasília entre os anos de 1956 e 1960 e seus resultados não eram totalmente esperados: a construção de Brasília provocou o aumento da ocupação populacional no estado de Mato Grosso. Dessa forma pode-se afirmar que os processos de indução por parte do governo federal, entre os anos de 1964 e 1985, obtiveram ganhos incrementais e estão de acordo com a teoria do desenvolvimentismo de Hirschman.

Mas apenas a teoria do desenvolvimentismo de Hirschman não é capaz de explicar completamente a motivação do porquê da indução de ações pelo governo federal ao estado de Mato Grosso. Para uma explicação mais completa dos fatos utilizamos a teoria do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



desenvolvimento dependente de Cardoso e Faletto. Os autores explicam que a mudança da estrutura social implicaria em um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, e notamos estas mudanças na formação socioespacial do Estado de Mato Grosso.

Percebeu-se a existência de uma rusga entre os coronéis sulistas e coronéis nortista, quando o assunto foi a divisão territorial. Essa divisão envolvia não só uma divisão de território geográfico, mas também o poder político e econômico da época. Outro fator social de relações entre os grupos foi o constante conflito entre os pequenos agricultores que possuíam pouco ou nenhum acesso a financiamentos para seus plantios e/ou criação de gado de corte, enquanto os grandes empresários, colonizadoras e organizações estrangeiras se beneficiavam diretamente dos investimentos em rodovias; obras de infraestrutura; além de programas e planos que os apoiam financeiramente.

Dessa forma é possível inferir que as ações do Governo Federal possuíam interesse em ocupar os "espaços vazios" no estado de Mato Grosso para a) integrar as economias nacionais procurando evitar a superpovoação de algumas regiões (exemplo do Estado de São Paulo) e os conflitos de terras em outros Estados (exemplo do Estado do Rio Grande do Sul) e b) atender interesses internacionais como por exemplo nas exportações de produtos primários de grãos e carne.

Por fim, conclui-se que foi de fundamental importância a intervenção do poder público no período de 1964 a 1985 (período da ditadura militar no Brasil) no Estado de Mato Grosso para concretizar sua formação socioespacial, pois além de ocupar espaços vazios econômicos e geográficos suprimindo o conceito de "insegurança nacional" fazendo com que os outros estados-membros da federação brasileira respeitassem Mato Grosso como um grande produtor de produtos primários e com grande relevância no âmbito interno e externo do país.

## REFERÊNCIAS

BIANCHI, Ana Maria. **Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 2 (30), p. 131-150, ago. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Análise integrada do desenvolvimento. In.: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. São Paulo: Editora Afiliada, 1970.

CASTRO, Sueli Pereira; BARROZO, João Carlos; COVEZZI, Marinete; PRETI, Oreste. **A colonização oficial em Mato Grosso: “a nata e a borra da sociedade”**. Caderno do NERU. Cuiabá: EdUFMT, 1994.

CAVALCANTE, Else; RODRIGUES, Maurim. **Mato Grosso e sua história**. Cuiabá: Ed. Dos Autores, 1999.

COY, Martin; TÖPLER, Tobias; ZIRKL, Frank. Relações campo-cidade e funções urbanas em regiões do agronegócio: O caso de Sinop (Mato Grosso). In.: Estratégias de expansão do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



agronegócio em Mato Grosso - Os eixos da BR-163 e da BR-158 em perspectiva comparativa. \_\_\_\_\_; BARROZO, João Carlos; SOUZA, Edison Antônio. Brasília: Ed. IABS, 2020.

LEME, Alessandro André. **Desenvolvimento e dependência na interpretação sociológica de Fernando Henrique Cardoso**. *Análise Social*, 216, L (3º), Lisboa: Universidade de Lisboa, 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra.

**Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. *Revista de Economia Política*, vol 33, nº 2 (131), pp 222-239, abril-junho/2013.

NUNES, Maria Aparecida; GATTI, Flávio; SOBRINHO, Rosangela Alves. **Políticas territoriais e desenvolvimento regional no Estado de Mato Grosso**. IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional - SIDER. Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, 2008.

PÓVOAS, Lenini C. **Mato Grosso um convite à fortuna**. Rio de Janeiro: Guavira Editores Ltda, 1977.

PÓVOAS, Lenini C. **Síntese de História de Mato Grosso**. 2 ed. Cuiabá: Ed. Resenha, 1992.

SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso; ANZAI, Leny Caselli; GATTI, Flávio. Formação da estrutura agrária produtiva dos municípios da fronteira oeste brasileira com a Bolívia. In.: PENHA, Bruna; NETO, Walter Antonio Desiderá; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática: ST3 – Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Integração Regional

## A NOVA CIDADE E A COCRIAÇÃO DE VALOR: CONEXÕES E POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

THE NEW CITY AND VALUE CO-CREATION: CONNECTIONS AND POSSIBILITIES FOR REGIONAL DEVELOPMENT

LA NUEVA CIUDAD Y LA CO-CREACIÓN DE VALOR: CONEXIONES Y POSIBILIDADES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Luis Carlos Alves da Silva<sup>1</sup>, Fernando Batista Bandeira da Fontoura<sup>2</sup>, Maicon da Silva<sup>3</sup>  
Julian Israel Lima<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR da UNISC. Bolsista Prosuc/Capes Modalidade II.

<sup>2</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional e Professor do PPGDR da UNISC.

<sup>3</sup>Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR da UNISC. Bolsista Prosuc/Capes Modalidade II.

<sup>4</sup>Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR da UNISC. Bolsista Prosuc/Capes Modalidade II.

### RESUMO

Este ensaio tem como objetivo destacar a cocriação de valor como uma possibilidade para o desenvolvimento das cidades de forma multidimensional. Argumenta-se que a cocriação representa uma nova perspectiva para se pensar o desenvolvimento urbano, conectado com as demandas regionais, particularidades territoriais e experiências individualizadas, contribuindo assim para o enriquecimento do diálogo entre sociedade e entidades públicas/privadas. A possibilidade de um modelo de integração teórica com o intuito de rever o modelo de concepção de nossas cidades, influenciada historicamente pela acumulação capitalista e processos mercadológicos. A análise teórica interpretativa parte do princípio que o desenvolvimento regional é considerado como uma forma de interação direta da comunidade na formulação de políticas públicas, com o intuito de discutir as questões de forma a tornar a região como parte ativa no seu processo de desenvolvimento, reduzindo as desigualdades sociais e assim com análises uma importantes de fomento para o desenvolvimento urbano das cidades. Os resultados da discussão proposta nesse ensaio evidenciam algumas alterações no modelo “convencional” de planejamento, como a inclusão da sociedade no processo de formulação de propostas (CEPAL, 2014) proporcionando a gestão urbana integrada (Fernandes e Gama, 2011), como também um maior cuidado na proteção da identidade sociocultural (Leite, 2012), e um maior respeito às diversidades locais e regionais (Bellingieri, 2017), tratando problemas complexos de forma transparente para um desenvolvimento regional mais participativo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Urbano; Cocriação de Valor; Desenvolvimento Regional

### RESUMEN

Este ensayo pretende destacar la co-creación de valor como posibilidad de desarrollo de las ciudades de forma multidimensional. Se argumenta que la co-creación representa una nueva perspectiva para pensar en el desarrollo urbano, conectada con las demandas regionales, las

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



particularidades territoriales y las experiencias individualizadas, contribuyendo así a enriquecer el diálogo entre la sociedad y las entidades públicas/privadas. La posibilidad de un modelo de integración teórica para revisar el modelo de diseño de nuestras ciudades, históricamente influenciado por la acumulación capitalista y los procesos de mercado. El análisis teórico interpretativo asume que el desarrollo regional es considerado como una forma de interacción directa de la comunidad en la formulación de políticas públicas, con el fin de discutir los temas para que la región sea parte activa en su proceso de desarrollo, reduciendo las desigualdades sociales y así con análisis un importante fomento para el desarrollo urbano de las ciudades. Los resultados de la discusión propuesta en este ensayo destacan algunos cambios en el modelo de planificación "convencional", como la inclusión de la sociedad en el proceso de formulación de propuestas (CEPAL, 2014) proporcionando una gestión urbana integrada (Fernandes y Gama, 2011), así como un mayor cuidado en la protección de la identidad sociocultural (Leite, 2012), y un mayor respeto a las diversidades locales y regionales (Bellingieri, 2017), abordando problemas complejos de forma transparente para un desarrollo regional más participativo.

**Palabras clave:** Desarrollo Urbano; Co-creación de Valor; Desarrollo Regional.

## ABSTRACT

This essay aims to highlight the value co-creation as a possibility for the development of cities in a multidimensional way. It is argued that co-creation represents a new perspective to think about urban development, connected with regional demands, territorial particularities and individualized experiences, thus contributing to the enrichment of the dialogue between society and public/private entities. The possibility of a theoretical integration model in order to review the design model of our cities, historically influenced by capitalist accumulation and market processes. The interpretative theoretical analysis assumes that regional development is considered as a form of direct community interaction in the formulation of public policies, in order to discuss the issues in such a way as to make the region an active part in its development process, reducing social inequalities and thus with analyses an important fomentation for the urban development of the cities. The results of the discussion proposed in this essay show some changes in the "conventional" model of planning, such as the inclusion of society in the process of formulating proposals (ECLAC, 2014) providing integrated urban management (Fernandes and Gama, 2011), as well as greater care in the protection of socio-cultural identity (Leite, 2012), and greater respect for local and regional diversities (Bellingieri, 2017), dealing with complex problems in a transparent way for a more participatory regional development.

**Keywords:** Urban Development; Value Co-creation; Regional Development.

## INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento urbano atual no Brasil tem falhado com a maioria dos habitantes das cidades em lhes conferir uma vida urbana digna (SAULE JUNIOR, 2016). Neste modelo as políticas setoriais ocorrem de forma desconectada entre si e decorrem de uma visão de desenvolvimento estruturante, o que é ineficiente do ponto de vista dos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



investimentos públicos, da qualificação do território e da melhoria das condições de vida nas cidades.

Por essa razão, este ensaio entende o desenvolvimento urbano alinhado às possibilidades pós-industriais, como um processo dialético entre arranjos territoriais e regionais, associado ao ambiente social e cultural, possibilitando o surgimento de conexões cocriativas na busca de uma mudança no padrão urbano predominante, a fim de aumentar a equidade urbana, a inclusão social e a participação política dos atores sociais, possibilitando assim o desenvolvimento da cidade.

Nesse contexto, se faz necessário entender qual é o papel das cidades na formação dos territórios, a partir de um viés de que a cidade está cada vez mais conectada com o processo de desenvolvimento regional, associado a complexos elementos e especificidades vinculados a questões territoriais, culturais, políticas, econômicas, sociais e ambientais (SANTOS 1982; LENCIONI 1999; ETGES 2013).

A partir desse entendimento pode-se pensar no processo de desenvolvimento urbano desvinculado das premissas de cidades competitivas para atração de negócios e mercantilização da terra, para um local cocriativo, que analisa as diversidades locais e regionais criando espaços sociais que atendam às necessidades de todos, sem privilégios para determinados grupos, surgindo assim o desenvolvimento socioespacial da cidade e para a cidade, de forma integrada.

Essa pauta traz uma visão aparentemente simples, mas que carrega toda a complexidade de se pensar a sociedade como protagonista, trazendo uma visão da região não como mero receptáculo. Em outras palavras, esse processo surge como um contra movimento entre a gestão estratégica amplamente discutida em planejamento a partir dos trabalhos de Porter (1986) para a gestão social, discutida no Brasil por (TENÓRIO, 1998).

Destarte, há uma visão que pode ser reforçada por diferentes vertentes de pensamento, entretanto optou-se por destacar os trabalhos da Cepal (2014), mencionando pactos para igualdade como princípio e objetivo último do desenvolvimento de uma região. Para avançar nesta direção, precisamos pensar em uma macroeconomia que priorize o bem-estar social, câmbios na estrutura produtiva, maior inclusão territorial e ampliação da proteção social, como fatores estruturantes para o desenvolvimento rural e urbano, sendo este último o foco deste estudo, que enfatiza a importância da organização do espaço de forma integrada.

Fernandes e Gama (2011) observam que a relação entre o conceito de desenvolvimento integrado das cidades e regiões valoriza a existência de um conjunto de condições as quais facilitam o bom desempenho das cidades e a sua competitividade e, para que exista essa competitividade, é necessário, nas cidades, um ambiente favorável ao investimento, à atuação das empresas, às bases de investigação, ao desenvolvimento, infraestruturas físicas, além de uma gestão urbana integrada.

Assim o processo de desenvolvimento urbano integrado das cidades tem em sua essência a mudança social, uma alteração no capital humano, uma modificação política que tem a possibilidade de alterar os hábitos de uma sociedade, que vai bem além de uma mera multiplicação de riquezas materiais, podendo ser considerado como uma forma equilibrada na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



busca de novas alternativas para o surgimento de uma cidade dentro de uma visão reflexiva, sem preocupação com generalizações e modelos prontos.

Dessa forma as cidades passam a ser espaços de encontro, de convivência, de história, cada qual com suas singularidades, fruto da ocupação e produção espacial, o que proporciona diferentes atratividades sob a perspectiva do olhar humano, mas que, antes disso, devem ser locais adequados ao convívio em sociedade, apresentando qualidades sociais, culturais e ambientais que atendam às necessidades da população e estimulem a visitação. Portanto, pensadas para produzir um ambiente de qualidade, onde os serviços públicos disponíveis à população atendam seus anseios e necessidades, garantindo a vida em sociedade mais harmoniosa, e assim proporcionando crescimento econômico e cuidado ao meio ambiente (FERNANDES; RUIZ; GÂNDARA, 2012).

Uma chave de leitura adotada neste estudo é apresentar a cocriação de valor como uma das possibilidades de relacionamento entre entidades públicas/privadas e sociedade, buscando o desenvolvimento das cidades a partir da criação conjunta de valor singular para cada indivíduo, que também seja sustentável para as entidades, estimulando o surgimento de conexões que convergem para o desenvolvimento regional. Para tanto, o objetivo deste trabalho é: destacar a cocriação de valor como uma possibilidade para o desenvolvimento das cidades de forma multidimensional.

No intuito de atender a esse objetivo, propõe-se revisar o conceito da cocriação de valor sob o olhar do desenvolvimento regional, partindo da perspectiva de que entender as diversidades locais depende da partilha do conhecimento e que nesse contexto os anseios de entidades públicas/privadas e sociedade se fundem em um processo interativo, coordenado, em que os dois atores estão ativos, onde o aspecto fundamental dessa conexão é inerentemente relacional e o valor é cocriado na colaboração interativa Steinhaus, Fontoura e Silva (2021), e dependente de cada uma das partes, com o foco no desenvolvimento da cidade.

Entre as múltiplas possibilidades de construção dessa revisão, apresenta-se a cocriação de valor, que serve como um contra movimento à conjuntura política e econômica do desenvolvimento pautado sob a ótica do unidimensionalismo do capital, que torna o espaço urbano *locus* de intensas transformações e interferências antrópicas (SANTOS, 1994; FREITAS; XIMENES, 2015; VÉRAS, 2000), ou seja, ações humanas afetando negativamente os ciclos e a recuperação dos sistemas naturais.

Com base no propósito enunciado anteriormente, o texto foi organizado, além dessa introdução, em cinco partes: no item 2, realiza-se uma breve contextualização sobre o desenvolvimento regional; no item 3, apresenta-se o desenvolvimento urbano e a nova cidade. Na sequência, no item 4, é realizada uma análise do desenvolvimento urbano à luz do conceito da cocriação de valor. No item 5, analisa-se a cocriação de valor sob olhar do desenvolvimento regional, a partir de discussões propostas nas sessões anteriores e, finalmente, no item 6, apresentam-se as considerações finais.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O desenvolvimento é um tema central da ciência econômica, já presente no pensamento dos economistas clássicos, embora representado pelas ideias de riqueza, produção, crescimento e progresso. Adam Smith, no século XVIII, defendia a especialização (baseada na divisão do trabalho) e o livre comércio (baseado nas vantagens absolutas de cada país) como a fonte de riqueza das nações. David Ricardo, no princípio do século XIX, preocupou-se com a distribuição da riqueza nacional entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra, tendo também construído o conceito de vantagens comparativas, pelo qual a competitividade de cada país estaria ligada à sua especialização em fabricar produtos em que são relativamente mais eficientes (BELLINGIERI, 2017).

Marshall (1882), no final do século XIX, foi o primeiro a identificar as vantagens advindas da aglomeração territorial de empresas do mesmo ramo, gerando economias externas, o que lançou as bases para as teorias contemporâneas dos distritos industriais e dos clusters. Schumpeter (1882), no começo do século XX, também descreveu o fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico, a inovação, capitaneada pelo empresário empreendedor (BELLINGIERI, 2017).

Até meados do século XX predominava o modelo de crescimento econômico clássico, caracterizado pela acumulação de capital (BELLINGIERI, 2017). Neste modelo, a explicação para o desenvolvimento regional/local confundia-se com a do desenvolvimento nacional. Os problemas regionais seriam tão somente manifestações espaciais de um desajustamento dos fatores de produção. Assim, a garantia de livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões asseguraria o desenvolvimento (BASTOS, 2005).

Ainda segundo Bastos (2005), foi a partir dos anos 1950 que surgiu uma preocupação específica com os problemas regionais, cuja análise se desenvolveu sob dois eixos: o das Teorias Clássicas da Localização e o das Teorias do Desenvolvimento Regional (BELLINGIERI, 2017).

A partir do final da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, a emergência do paradigma do desenvolvimento endógeno (relacionado à valorização do local e dos atores locais, à ideia de protagonismo das cidades e ao desenvolvimento de baixo para cima, em contraposição ao de cima para baixo) reconduziu o desenvolvimento regional como tema relevante, bem como a difusão de políticas e estratégias governamentais voltadas à promoção do desenvolvimento, nas escalas regional e municipal (BELLINGIERI, 2017).

Para Theis (2019), o desenvolvimento regional pressupõe o desenvolvimento de uma região. Ao desenrolar o tema, depara-se com as temáticas de desigualdades e disparidades regionais. Santos (1994) tece que as disparidades regionais existem e continuarão a existir pois resultam de processos históricos, econômicos, culturais, sociais ambientais.

As desigualdades, para Silveira (2013), surgem a partir das relações que as pessoas, grupos e classes sociais contraem no dia a dia da sociedade produtora. Já para Harvey (1993), Smith (1998) e Soja (1993), as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento, porque fazem parte da essência do modelo de produção e suas marcas podem ser reconhecidas no território através das diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Nesse contexto, não se pode eliminar as diversidades regionais, mas sim, é preciso entender e buscar as suas potencialidades. Essa discussão faz ainda mais sentido em um país de extensão continental como o Brasil, com mais de duzentos milhões de habitantes. Não há espaço para negligenciar as particularidades. Fazendo um exercício de reflexão, entende-se, por exemplo, que as particularidades e potencialidades do Rio Grande do Sul, são bastantes diferentes das particularidades e potencialidades do Rio Grande do Norte, mesmo assim, tanto no Sul quanto no Norte, há espaço para essas regiões se desenvolverem.

Segundo Theis (2019), “Desenvolvimento regional é algo bom com que se procura combater algo ruim, desigualdade”. Segundo ele, as desigualdades, sejam elas sociais, econômicas ou políticas, surgem da própria economia capitalista, em que o desenvolvimento das forças produtivas sobre dado território produz desigualdades, sobretudo por que cada região possui seus meios de produção quantitativa e qualitativamente diferentes.

Para Oliveira (2021), “o desenvolvimento regional compreende uma análise de fatores sociais e econômicos no interior de uma região, fatores esses que compõem a mobilidade espacial e do capital, do trabalho e das inovações”. Esses fatores podem tanto acelerar, como reduzir as desigualdades regionais Boisier (1996, 2000):

“Desenvolvimento regional consiste em um processo de troca estrutural localizado que se associa a um permanente processo de progresso na própria região, na comunidade ou na sociedade onde habita seus cidadãos”.

O mesmo autor retrata sobre a complexidade para o entendimento do termo desenvolvimento regional, que segundo ele deve ser combinado em três dimensões: espacial, social e individual. O sucesso de uma região advém da transformação sistemática dessa tríade.

Assim, o desenvolvimento regional é considerado como uma forma de interação direta da comunidade na formulação de políticas públicas regionais com o intuito de discutir as questões que tornem a região ativa no seu processo de desenvolvimento, podendo ser considerada como uma importante ferramenta de fomento para o desenvolvimento urbano das cidades.

## DESENVOLVIMENTO URBANO E A NOVA CIDADE

Historicamente o desenvolvimento urbano teve forte influência do desenvolvimento de grandes centros, a exemplo das cidades brasileiras que muitas vezes foram influenciadas por grandes centros norte-americanos, sem uma reflexão em relação à sustentabilidade e questões sociais trazidas junto com o crescimento das cidades.

Entretanto, o processo de urbanização é uma realidade constatada mundialmente, que vem acontecendo de forma intensa, modificando rapidamente a dinâmica das cidades. No Brasil, esse fato iniciou-se em meados do século XX sob a influência de diversos fatores como a migração dos espaços rurais para o meio urbano e a explosão da industrialização nas grandes cidades (ABIKO; MORAES, 2009).

Ao mesmo tempo em que os centros urbanos ganham indiscutível protagonismo econômico e político, afirmando-se como espaços territoriais mais propícios à criação de riqueza e de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



emprego e como os meios mais criativos (Abiko e Moraes, 2009), o processo de desenvolvimento urbano é deixado de lado, e a partir do momento que as cidades crescem de forma desordenada elas acabam por não oferecer alternativas adequadas para atender as diversidades locais e regionais.

Leite (2012), enfatiza que a busca pelo desenvolvimento urbano impõe o desafio de reinvenção da cidade, de refazê-la de forma inteligente e inclusiva, proporcionando assim aos planejadores urbanos e aos urbanistas uma esperança de recuperação frente ao crescimento e à urbanização desordenada que as cidades enfrentam, necessitando que suas estruturas sejam remodeladas, a fim de atender as necessidades de seus habitantes.

A partir dessa análise, podemos aferir que o desenvolvimento urbano deve buscar conciliar o crescimento econômico das cidades com a resolução dos problemas dos indivíduos, garantindo assim a sustentabilidade urbana, sem desconsiderar as dinâmicas do território e a construção social do espaço, respeitando as diversidades locais.

Nesse contexto, surge a possibilidade de se pensar o desenvolvimento urbano através de pressupostos cocriados da participação coletiva de todos os indivíduos que habitam uma cidade, legitimando o processo que deixa de retroalimentar a permanência da racionalidade econômica, para o surgimento de um novo modelo de cidade que privilegia atividades sociais, políticas, culturais e econômicas, de forma equilibrada.

Dessa forma, se faz necessário entender as dinâmicas das cidades, dos seus assentamentos, das relações humanas entre si e com os ecossistemas e principalmente como cada um desses fatores é considerado dentro do processo que busca a melhoria na qualidade de vida dos indivíduos, sendo esta uma das possibilidades para que seja possível atingir o desenvolvimento urbano (SOUZA, 2016).

Assim, precisamos nos desvincular dos processos de urbanização que podem ser considerados como manifestação ou desdobramento espacial de uma matriz de desenvolvimento desigual e concentrada, que não se apresenta de maneira homogênea no território. E sim, para um modelo de desenvolvimento equilibrado, ou pelo menos uma distribuição menos seletiva e induzida pelo capital (BRANDÃO, 2007).

Apesar desse horizonte de novos paradigmas para o desenvolvimento urbano parecer longínquo, deve-se, contudo, buscar a desmercantilização do espaço urbano-regional, na intenção de superar o neoliberalismo. Esse é o caminho para a substituição do mercado selvagem e da forte competição, onde regiões e cidades lutam entre si, para um modelo de desenvolvimento mais integrado e democrático. Ao se explorar alguns fundamentos teóricos do desenvolvimento urbano, surgem novas possibilidades para reavaliar desenvolvimento regional, com constructos de visões como a cocriação de valor.

## REVISÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO À LUZ DO CONCEITO DA COCRIAÇÃO DE VALOR

Ao analisar a trajetória histórica do desenvolvimento urbano, é possível observar a evolução da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



programas e projetos para o desenvolvimento das cidades, a partir da colaboração proveniente de suas experiências com uso de serviços públicos.

A partir do momento que o processo de desenvolvimento urbano surge de um devir coletivo que se conecta a valores socialmente construídos e partilhados, a sociedade como um todo passa a questionar o controle que o capital e seus processos de economia global vêm exercendo sobre o desenvolvimento urbano, em suas mais variadas escalas: local, regional, nacional e global. Ainda que algumas repercussões possam ocorrer de forma implícita no espaço, o desenvolvimento do capitalismo e seus processos têm acentuado desigualdades socioespaciais e disputas regionais, além de alterar a maneira como o ser humano vivencia o urbano (DIAS; MENDONÇA, 2019).

A proposição do processo de desenvolvimento urbano que emerge da sociedade alinha-se aos conceitos da cocriação de valor, em que anseios da sociedade e entidades públicas/privadas se fundem em um processo interativo, coordenado, em que os dois atores estão ativos (GRONROOS; RAVALD, 2011; GRONROOS; VOIMA, 2013). O aspecto fundamental dessa proposição é inerentemente relacional, e o valor é cocriado na colaboração interativa e dependente de cada uma das partes (PAULIN; FERGUSON, 2010).

Nesse sentido, a partir da criação de um ambiente cocriativo, as interações existentes entre população e entidades públicas/privadas passam a ser consideradas como uma possibilidade para melhorar o processo do desenvolvimento urbano, uma vez que se cria oportunidades únicas de conexão entre os interesses das instituições com as necessidades humanas, de forma equilibrada. Desta forma, surge um enfoque amplo e contextualizado na estrutura de relações dos atores do processo, e que através de suas externalidades sustentáveis reflete no papel de atuação das entidades na sociedade. Infere-se neste contexto que a prática da cocriação de valor sacia os anseios da população de ter uma maior participação na formulação do planejamento da cidade, por outro lado, possibilita que o processo de desenvolvimento urbano ocorra de forma mais assertiva e alinhada às territorialidades e culturas sociais em que estão envolvidas.

Sob a égide da cocriação de valor, surge a possibilidade de se pensar o desenvolvimento urbano conectado com as demandas regionais, respeitando as particularidades territoriais e experiências individualizadas, que contribua para o enriquecimento do diálogo; e proponha um modelo de integração teórica que possibilite rever o modelo de concepção de nossas cidades. Para tanto, analisa-se algumas questões referentes a territorialidade e suas particularidades para, assim, entender de que forma se pode pensar estratégias de cocriação de valor sob o olhar do desenvolvimento regional.

Esse novo olhar, preconiza o processo de cocriação como uma possibilidade que incentiva a participação de todos os agentes da sociedade para se pensar em formações de produção e espaciais voltadas para o bem comum, colocando a sociedade em primeiro lugar e não somente os interesses de segmentos isolados do setor produtivo como amplamente difundido com o advento da sociedade industrial (CEPAL, 2014).

## A COCRIAÇÃO DE VALOR SOB OLHAR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A partir de uma análise inicial, que traz uma breve contextualização acerca do desenvolvimento regional, que tem como uma de suas premissas combater as desigualdades de uma região Theis (2019), que surgem a partir do modelo econômico capitalista, que frequentemente estimula uma hierarquização do espaço, o que motiva desigualdades socioespaciais e econômicas, ocasionando o “desenvolvimento geográfico desigual” Dias e Mendonça (2019), além de alterar a maneira como o ser humano vivencia o urbano, passam a ser um desafio para o desenvolvimento.

Entretanto, no mundo de possibilidades pós-industriais, essas premissas já não fazem mais sentido, pois outros constructos, a partir da visão da cocriação de valor, passam a ser possibilidades que incentivam a participação mais direta da sociedade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas, relacionadas a promoção do desenvolvimento da região.

Nesta senda, evidencia-se a importância da cocriação de valor para a proposição de um pensamento coletivo que privilegie o desenvolvimento das regiões, como um contra movimento às iniciativas baseadas na massificação e na acumulação rígida de capital. Nesse contexto, o desenvolvimento regional relaciona-se a um processo histórico/social de mudanças e de tensões entre o global e o regional na dimensão territorial, não vista como um mero receptáculo Lencioni, (1999); Santos (1978), Brandão (2011), mas sim, como um importante instrumento de combate às desigualdades sociais da região.

A partir das discussões propostas nas sessões anteriores, retoma-se agora o objetivo inicial deste ensaio, que consiste em destacar a cocriação de valor como uma possibilidade para o desenvolvimento das cidades de forma multidimensional. Nesse contexto, surge a ideia do valor compartilhado, em que os objetivos de entidades públicas e privadas e a saúde das comunidades que compõem um determinado território são mutuamente dependentes, as quais precisam se relacionar em constante sinergia, respeitando as diversidades de cada região.

Esse conceito permite pensar na possibilidade de, a longo prazo, tornar as diversas regiões mais equilibradas e, quem sabe, menos desiguais. Assim, a cocriação de valor sob o olhar do desenvolvimento regional leva em conta os aspectos mencionados, fazendo com que a relação entre os agentes envolvidos no processo, ou seja, região, entidades e sociedade, ocorra de forma simbiótica e com ganhos em comum. O desenvolvimento, neste caso, não aconteceria de forma verticalizada, mas a partir dos múltiplos propulsores afetados, transpondo as barreiras econômicas e levando em consideração as diversidades regionais.

Desse modo, a partir da criação de um ambiente cocriativo, as interações existentes entre os agentes que compõem um determinado território, passam a ser oportunidades únicas de conexão para entender as necessidades humanas e consequentemente impulsionar o desenvolvimento regional. Dessa forma, surge um enfoque amplo e contextualizado na estrutura de relações dos atores do processo Prahalad e Ramaswamy (2004), o qual sacia os anseios da sociedade de participar de forma ativa Vargo e Lusch (2004) da formulação de propostas que priorizem a reestruturação de espaços públicos, de projetos de infraestrutura e de mobilidade, possibilitando que o processo de desenvolvimento regional ocorra de forma mais assertiva e alinhada às territorialidades e culturas sociais de cada região.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Com base na cocriação de valor, sob o olhar do desenvolvimento regional, surge a possibilidade de se repensar o desenvolvimento urbano de nossas cidades através de experiências compartilhadas, que se intensificam por um sistema de trocas entre sociedade e entidades públicas/privadas, os quais proporcionam uma integração de recursos e provisão de serviços recíprocos. A partir desse enfoque, cria-se uma estrutura de relações dos atores do processo que, através de suas externalidades sustentáveis, refletem no desenvolvimento de nossas cidades, ou seja, uma agenda multidimensional de vários representantes da sociedade com foco na multidimensionalidade, no bem comum, similar ao já proposto na agenda da Cepal, pactos para igualdade (2014).

## CONCLUSÃO

O presente ensaio teve por objetivo destacar a cocriação de valor como uma possibilidade para o desenvolvimento das cidades de forma multidimensional. Observou-se que o desenvolvimento urbano no Brasil tem sido pautado pela lógica do capital e seus processos, acontecendo de forma desigual (THEIS, 2019). Nesse cenário, são diversas as repercussões da globalização e do capitalismo no desenvolvimento do espaço urbano-regional, revelando abismos socioeconômicos entre as regiões DIAS; MENDONÇA, 2019. A partir de visões como a da cocriação de valor, surge a possibilidade de se pensar o desenvolvimento urbano de nossas regiões, desconstruindo interesses e resistências que se colocam em oposição ao processo de troca de experiências que deve ocorrer entre todos os indivíduos que compõe um determinado território, estabelecendo novas possibilidades para impulsionar desenvolvimento regional.

Ademais, ao explorar os fundamentos teóricos da cocriação de valor sob o olhar do desenvolvimento regional, cria-se um espaço para se rediscutir o desenvolvimento urbano a partir de “determinados padrões de diferenciação e igualização que sejam dirigidos não pela lógica do capital, mas por uma genuína escolha social” (SMITH, 1988, p. 226). Portanto, é necessária a implementação de um novo paradigma, que possa desmercantilizar a produção do espaço urbano-regional. Com isso, novos valores podem ser engendrados na sociedade, valorizando as diversidades locais e regionais (DIAS; MENDONÇA, 2019).

A partir dessa perspectiva, entender as diversidades locais e regionais depende da partilha do conhecimento entre sociedade e entidades públicas/privadas envolvidas no processo de planejamento e execução das atividades de melhorias de infraestrutura, criação de novos espaços públicos e projetos de mobilidades dos espaços urbanos. Assim, as decisões estratégicas que envolvem o processo de criação tornam-se mais eficazes, produzindo uma realidade capaz de atender, efetivamente, as demandas regionais (GROVER; KOHLI, 2012). Nesse contexto, a cocriação de valor passa a ser uma possibilidade para impulsionar o desenvolvimento urbano.

Os resultados da discussão proposta neste ensaio, trazem aspectos relevantes para a pesquisa do desenvolvimento urbano. Os principais conceitos e teorias analisadas, evidenciam algumas alterações no modelo “convencional” de planejamento, como a inclusão da sociedade no processo de formulação de propostas proporcionando a gestão urbana integrada Fernandes e Gama (2011), um maior cuidado na proteção da identidade sociocultural Leite (2012), maior respeito as diversidades locais e regionais Bellingieri (2017), tratando problemas complexos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de forma integrada, possibilitando a criação de um ambiente social favorável para o surgimento de uma “nova cidade”

Assim, a partir da cocriação de valor, acredita-se que seja possível pensar na possibilidade da proposição de um processo de desenvolvimento urbano, que seja capaz de incluir elementos operacionais, funcionais, arquitetônicos e de infraestrutura à qualidade de vida nas cidades. Esse novo modelo alinha-se a uma visão mais interativa, interdisciplinar, multidimensional e multiescalar com aprofundamento através da contextualização histórica na senda por um processo de desenvolvimento urbano mais igual e territorializado, que alinhe de forma equilibrada os interesses da sociedade com o das entidades públicas/privadas, proporcionando assim, o desenvolvimento regional.

Por fim, enfatiza-se que a discussão teórica deste ensaio apresenta pertinência para a área de pesquisa, considerando-se que as conceituações se baseiam em estudos recentes sobre termos que são de grande relevância aos espaços urbanos da atualidade.

Desta forma, evidencia-se em uma visão crítica que o desenvolvimento urbano ainda pautado em um contexto histórico de uma sociedade capitalista e industrial (unidimensional) que para o cenário histórico atual urge novas perspectivas e possibilidades a partir de uma agenda de pesquisa multidimensional pautada na sociedade, no bem-estar das pessoas, e nas relações econômicas e sociais de forma sincrônica.

Nessa linha, fica evidente, com a discussão sobre as bases teóricas as quais foram construídos o processo de desenvolvimento urbano no Brasil, que este assunto é interdisciplinar e não pode ser visto com modelos prontos, nem sequer com uma visão apenas escalar para se entender as regiões, suas particularidades e especificidades, bem como planejar contra movimentos em relação as tensões do crescimento globalizado, mas sim ser um agente propulsor do desenvolvimento regional.

Nesta linha autores de economia industrial já defendem também que as organizações devem ir além da sustentabilidade econômica e de participação de mercado para visão de sustentabilidade e externalidade das organizações na sociedade (KUNPFER; FERRAZ; GANGUENAUER, 1997).

## REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex; MORAES, OB de. Desenvolvimento urbano sustentável. **São Paulo**, 2009.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70. **1º SEMINÁRIO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA ZONA DA MATA MINEIRA, Juiz de Fora: Centro de Ensino Superior (CES)**, 2005.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 2, p. 39-39, 2000.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, 1996.

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local eo global**. Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. **Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil. Brasília: ENAP**, v. 2, 2011.

CEPAL, N. U. **Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável. Síntese**. 2014.

DIAS, Maiara Dos Santos; MENDONÇA, Eneida Maria Souza. Desenvolvimento urbano-regional e Assimetrias Socioeconômicas: O caso empírico do “desenvolvimento geográfico desigual” da Bahia. **Anais do XVII ENAMPUR, Natal**, 2019.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, v. 10, n. 3, p. 47-55, 2005.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. **Desenvolvimento organizacional multidimensional: uma perspectiva crítica para o estudo de organizações familiares**. 2019. 183 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

FERNANDES, Ricardo; GAMA, Rui. TERRITÓRIOS INTELIGENTES E CRIATIVOS EM PORTUGAL: ABORDAGEM ÀS PRINCIPAIS DIMENSÕES. In: **Atas do 8º Congresso da Geografia Portuguesa**. 2011.

FERNANDES, Diogo Luders; DOMARESKI-RUIZ, T. C.; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. O impacto do planejamento urbano na imagem da Cidade. **Seminário de Pesquisa em Turismo no Mercosul. Anais... VII, Caxias do Sul**, 2012.

FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Cidades e desastres naturais – da Vulnerabilidade à resiliência. In: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALCÂNTARA, Ednéa (Org.). **Mudanças climáticas e resiliência de cidades**. Recife: Pickimagem, 2015. p. 235-253.

GRÖNROOS, Christian; RAVALD, Annika. Serviço como lógica de negócios: implicações para criação de valor e marketing. **Revista de gerenciamento de serviços**, 2011.

GRÖNROOS, Christian; VOIMA, Päivi. Lógica de serviço crítica: dando sentido à criação e cocriação de valor. **Revista da Academia de Ciências do Marketing**, v. 41, n. 2, pág. 133-150, 2013.

GROVER, Varun; KOHLI, Rajiv. Cocriando valor de TI: Novos recursos e métricas para ambientes multifirma. **Mis Quarterly**, p. 225-232, 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, 1992.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LENCIONE, Sandra. **Região e Geografia**. A fenomenologia e o materialismo histórico nos estudos regionais. São Paulo:Edusp, 1999.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- NETO, Aristides Monteiro; DE CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antonio. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**, 2017.
- OLIVEIRA, Nilton Marques. REVISITANDO ALGUMAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL Revising classical regional development theories. **Informe GEPEC**, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021.
- PAULIN, Michele; FERGUSON, Ronald J. Normas relacionais em trocas interfirmas: Da economia dos custos transacionais à lógica do serviço dominante. **Journal of Business-to-Business Marketing** , v. 17, n. 4, pág. 365-405, 2010.
- PORTER, Michael. **Estratégia competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1986
- PRAHALAD, Coimbatore K.; RAMASWAMY, Venkat. Experiências de co-criação: A próxima prática na criação de valor. **Jornal de marketing interativo**, v. 18, n. 3, p. 5-14, 2004.
- SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 15, p. 73-76, 2016.
- SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. **São Paulo: Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, 1978.
- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 2a edição. **São Paulo: Editora Hucitec**, 1994.
- SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da et al. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento**. 2013.
- SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1993.
- SOUZA, Cássia Silva. **Sustentabilidade Urbana: conceitualização e aplicabilidade**. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Tecnologias Para O Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de São João Del-rei, Ouro Branco, 2016.
- SCHUMPETER, Joseph A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SMITH, Neil. Desenvolvimento desigual: natureza, capital ea produção de espaço. **Rio de Janeiro: Bertrand Brasil**, 1988.
- STEINHAUS, Camilla; BATISTA BANDEIRA DA FONTOURA, Fernando; ALVES DA SILVA, Luis Carlos. Estratégias de desenvolvimento organizacional balizadas na cocriação de valor para indústrias familiares de Santa Cruz do Sul-RS. **X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2021
- TENÓRIO, Guilherme Fernando. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. Rio de Janeiro, RAP, setembro/outubro, 1998
- THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Celso Furtado**, p. 43, 2020.
- VARGO, Stephen L.; LUSCH, Robert F. Evoluindo para uma nova lógica dominante de marketing. In: **A lógica do marketing dominante em serviços**. Routledge, 2014. p. 21-46.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade.** Studio Nobel, 2000.



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PPGDR – FURB

### THE PERSPECTIVE OF REGIONAL DEVELOPMENT OF THE PPGDR - FURB

### LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO REGIONAL DEL PPGDR - FURB

**Samara Mariani<sup>1</sup>, Emily Camila Batschauer<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB); Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB); Bolsista CAPES.

## RESUMO

Dentro do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional existe uma ampla discussão do que é o desenvolvimento em si e suas aplicações no que se discute o que é o regional. A pesquisa presente neste artigo, advém de um levantamento de dados a partir do currículo Lattes dos dezenove docentes do programa. Tais levantamentos construíram tabelas com as principais áreas de formação de cada docente (graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado). O objetivo da sistematização foi analisar se as atividades dos professores do quadro são voltadas à questão regional. A segunda parte da pesquisa foi voltada ao levantamento qualitativo das produções em periódicos dos docentes no período de 2017 a 2021. Nos resultados, consta a parte tabelada dos dados feitos na primeira e na segunda parte da pesquisa, fazendo uma breve discussão de cada ponto levantado. Nesse viés, o que se discute por regional não é sua estrutura teórica, mas sim uma escala para a discussão do desenvolvimento e a problemática levantada pelos autores.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional; Programas de Pós-Graduação; PPGDR

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESUMEN

Dentro del Programa de Postgrado en Desarrollo Regional se discute ampliamente lo que es el desarrollo en sí mismo y sus aplicaciones en lo que se discute lo que es lo regional. La presente investigación en este artículo, proviene de una encuesta de datos del plan de estudios Lattes de los diecinueve profesores del programa. Dichas encuestas construyeron tablas con las principales áreas de formación de cada miembro de la facultad (licenciatura, maestría, doctorado y posdoctorado). El objetivo de la sistematización era analizar si las actividades de los profesores se centran en la cuestión regional. La segunda parte de la investigación se centró en el estudio cualitativo de las producciones en publicaciones periódicas de los profesores en el período comprendido entre 2017 y 2021. En los resultados, se encuentra la parte tabulada de los datos realizados en la primera y segunda parte de la investigación, haciendo una breve discusión de cada punto planteado. En este sesgo, lo que se discute por regional no es su estructura teórica, sino una escala para la discusión del desarrollo y el problema planteado por los autores.

**Palabras clave:** Desarrollo Regional; Programas de Postgrado; PPGDR

## ABSTRACT

In the Graduate Program in Regional Development at the Regional University of Blumenau there is a wide-ranging discussion about what is development and its applications at a regional level. This article presents results from a data collection done on the Lattes curricula of the nineteen professors from the program. Tables with the main areas of education of each faculty member (undergraduate, master's, doctoral, and post-doctoral) were constructed. The goal of the systematization was to analyze whether the activities of the program professors are focused on the regional issue. The second part of the research study focused on the qualitative survey of the faculty members' journal productions in the period from 2017 to 2021. The results present the tabulated part of the data from the first and the second part of the survey, with a brief discussion of each point raised. Overall, what is discussed by regional is not its theoretical framework, but rather a scale for the discussion of development and the problem raised by the authors.

**Keywords:** Regional Development; Graduate Program; PPGDR.

## INTRODUÇÃO

As discussões em torno do Desenvolvimento Regional abordam diversas áreas do conhecimento com o objetivo, segundo a apresentação da própria página do Programa de Pós-Graduação (PPG), de criar instrumentos para formar e circular uma nova perspectiva do desenvolvimento, levando em consideração as particularidades regionais. Dentro desses princípios, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Universidade Regional de Blumenau (FURB), criado no ano 2000, articula entre esses pontos tendo em vista a formação de cientistas para abarcar essas discussões e analisar as situações complexas que são abordadas dentro dos processos sociais (FURB, 2022).

Com dezenove docentes, divididos entre professores colaboradores e professores permanentes. Sendo todos com a titulação mínima de doutorado e com quatro professores Bolsistas de Produtividade CNPq. Com uma diversificada área de formações, desde Arquitetura, Sociologia, Economia, Geografia e Filosofia. O PPGDR da FURB conta com duas linhas de pesquisa, doze grupos de pesquisa, dois cursos – mestrado e doutorado - com nota cinco na CAPES em ambos. E uma revista científica, segundo o sistema Sucupira (2022) na calcificação do quadriênio 2013-2016, com classificação B2.

Com isso, o objetivo deste trabalho visa contemplar o levantamento de dados a partir dos Currículos Lattes dos professores pertencentes ao PPG, para verificar quais são suas principais áreas de discussão, a frequência da questão regional em seus trabalhos - artigos em periódicos, livros autorais, teses e dissertações orientadas (capítulos de livros e eventos).

O artigo é dividido em quatro partes principais, incluindo esta introdução. A segunda aborda a parte metodológica utilizada no trabalho. Seguindo pela terceira, que discute os resultados adquiridos a partir do levantamento de dados pelo Lattes dos professores do PPGDR, onde se encontra sua extensão de tabelas incluídas no apêndice no fim deste trabalho. A quarta se segue com a discussão das considerações finais, onde serão discutidas as principais conclusões levantadas perante as informações adquiridas.

## METODOLOGIA

Para a construção deste artigo, foram levantados dados a partir do Currículo Lattes do corpo docente do programa. Para isso, foram construídas tabelas segundo as principais as áreas de formação de cada docente, a partir da graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado. Os grupos de pesquisa também foram sistematizados, a partir dos docentes coordenadores e as linhas de pesquisa internas de cada grupo (Apêndice I). As atividades acadêmicas do corpo docente (artigos em periódicos, livros autorais, teses e dissertações orientadas, capítulos de livros e participação em eventos) realizadas entre 2017 e 2021 foram contabilizadas, assim como as atividades acadêmicas deste período que continham o termo Regional no seu registro (Apêndice II). O objetivo de tal sistematização foi analisar se o foco das atividades do corpo docente é a discussão sobre a questão regional ou não.

Uma segunda etapa desta pesquisa foi analisar de forma qualitativa as publicações em periódicos dos professores e professoras que tiveram mais publicações entre 2017 e 2021. Para isso, foram analisados os títulos e palavras chaves das últimas cinco publicações de tais docentes (Apêndice III). Os resultados deste levantamento de dados serão discutidos na seção seguinte.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## DESENVOLVIMENTO

### 3.1 Formação e Linhas de Pesquisa

O primeiro passo na construção do artigo foi analisar a formação dos professores e professoras do quadro da Pós-Graduação. Pelo Lattes de cada um deles, levantamos as suas formações bases e suas pós-graduações (mestrados, doutorados e pós-doutorados). A partir desse levantamento, foi destacado quais dos docentes havia algum tipo de formação voltada ao Desenvolvimento Regional ou em áreas subjacentes à temática.

Ao analisar o Quadro 1, é notável que as formações base dos professores são de áreas como Ciências Sociais, Comunicação, Filosofia, História, Geografia, Geologia, Economia, Relações Internacionais, Arquitetura e Urbanismo e Administração. As suas pós-graduações, – aqui se refere a mestrado e doutorado – em grande parte seguem a mesma linha da graduação. Mas, ao analisar os docentes que possuem pós-doutorado, vemos uma certa “fuga” de suas linhas de formação principal e seguindo para linhas mais específicas dentro do Planejamento Urbano e Regional. As linhas que se encontram em negrito na tabela, mostram os docentes que possuem bolsa de produtividade do CNPq.

**Quadro 1 – Lista de docentes, por ordem alfabética, segundo suas formações, 2022.**

Corpo Docente do PPGDR/FURB				
Docentes	Graduação	Mestrado	Doutorado	Pós-Doutorado
<b>Carlos A. C. Sampaio</b>	<b>Administração</b>	<b>Administração</b>	<b>Engenharia de Produção</b>	<b>Sim (Ecosocioeconomia; Cooperativismo Corporativo; Ciências Ambientais)</b>
Clóvis Reis	Letras; Comunicação Social; Direito	-	Comunicação	Sim (Planejamento Urbano e Regional)
<b>Cristiane Mansur M. Souza</b>	<b>Arquitetura e Urbanismo</b>	<b>Urban Design</b>	<b>Interdisciplinar em Ciências Humanas</b>	<b>Sim (Planejamento Urbano e Regional)</b>
Gilberto F. dos Santos	Geografia	Geografia	Geografia Física	Não
Germano A. Gehrke*	Engenharia Mecânica; Administração de Empresas	Administração	Administração	Não
Halina M. Leal*	Filosofia	Filosofia	Filosofia	Sim (Filosofia)
<b>Ivo M. Theis</b>	<b>Economia</b>	<b>Administração Pública</b>	<b>Geografia Humana</b>	<b>Sim (Política Científica e Tecnológica;</b>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



				<b>Desenvolvimento Regional)</b>
Juarês José Aumond	Geologia	Geografia	Engenharia Civil	Não
Leonardo Brandão	História	História	História	Sim (Estudos do Lazer)
Lilian Blanck de Oliveira	Pedagogia	(Especialização) Metodologia do Ensino Fundamental	Teologia	Não
Luciana Butzke	Ciências Sociais	Sociologia Política	Sociologia Política	Sim (Sociologia do Desenvolvimento)
Luciano F. Florit	Sociologia	Sociologia Política	Sociologia	Sim (Antropologia)
Maiko R. Spiess	Ciências Sociais	Política Científica e Tecnológica	Política Científica e Tecnológica	Não
Marcos A. Mattedi	Ciências Sociais	Sociologia Política	Ciências Sociais	Sim (Centre de Sociologie de L'innovation)
Marilda Rosa G. C. G. da Silva	Filosofia	Antropologia Social	Educação	Sim (Antropologia da Alimentação)
<b>Oklinger Mantovaneli Júnior</b>	<b>Relações Internacionais</b>	<b>Administração</b>	<b>Sociologia</b>	<b>Sim (Planejamento e Gestão do Território)</b>
Nelson A. G. Santos*	Ciências Sociais	Sociologia Política	Desenvolvimento Regional	Não
Tarcisio A. Wickert*	Filosofia	Filosofia	Filosofia	Não
Valmor Schiochet	Estudos Sociais	Sociologia Política	Sociologia	Não

Fonte: elaboração própria. \*Docentes colaboradores do programa.

Em relação aos grupos de pesquisa (Apêndice I) são, ao todo, doze grupos com temáticas voltadas para questões multidisciplinares que as formações e os cursos do PPG trazem, podem ser vistas de forma nítida nos grupos de pesquisas que são coordenados por alguns dos docentes.

Para a análise desse quadro, buscamos observar se o Regional aparece nas linhas de pesquisa. Sendo assim, seis dos doze grupos possuem a questão regional em algum dos seus objetivos, porém, ligada diretamente com o desenvolvimento, usando o termo como uma espécie de ponte

**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:

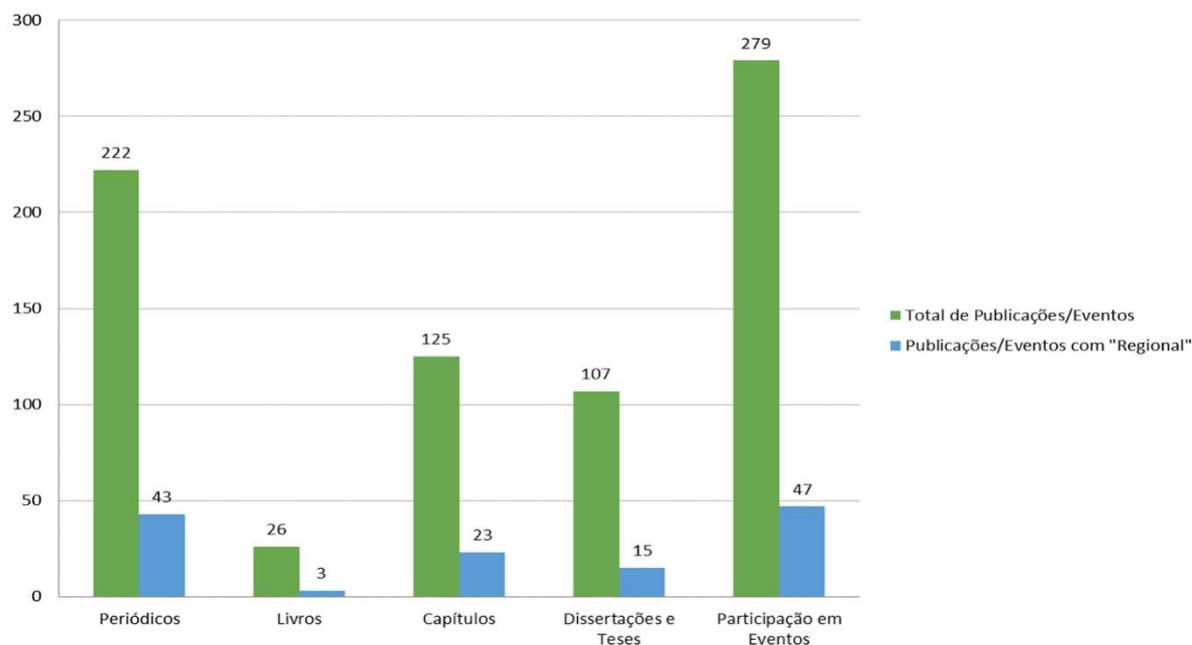
APOIO:

de discussão. Apenas um dos grupos o termo “regional” não aparece diretamente atrelado com a questão do desenvolvimento em seus objetivos.

### 3.2 Atividades Acadêmicas

Ao analisar o volume de atividades acadêmicas dos docentes do programa, entre 2017 e 2021, podemos perceber que há uma disparidade entre o total de publicações, eventos e trabalhos orientados e aqueles que integram, no título das atividades, a palavra regional. Esta observação a partir dos títulos é uma análise primária, entendemos que para formular uma pesquisa mais aprofundada, devemos analisar outros fatores, como resumos e palavras-chave, por exemplo. Adiante, iremos focar essa questão a um grupo específico de docentes.

**Gráfico 1 – Atividades acadêmicas dos docentes do PPGDR no período de 2017 a 2021.**



Fonte: elaboração própria.

Para compreender melhor em que relações o termo “regional” se encontra dentro destas atividades, foi construída uma nuvem de palavras a partir dos títulos de artigos e seus locais de publicação (periódicos). A nuvem de palavras confirma o que foi dito anteriormente sobre os grupos de pesquisa: atrelado ao termo regional, o desenvolvimento aparece no centro da nuvem. Outros termos em destaque seriam: Desastre; Gestão; Turismo e Território. Algumas pistas sobre qual o papel da palavra regional começa a aparecer, portanto, fez-se necessário analisar com mais profundidade o trabalho acadêmico de alguns docentes.

**Figura 1 – Nuvem de palavras resultante das publicações em periódicos dos docentes do PPGDR entre 2017 e 2021.**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

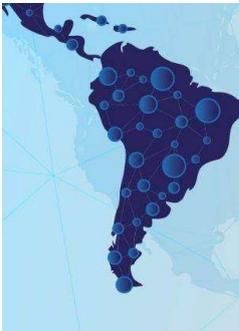


Fonte: elaboração própria.

A segunda etapa desta pesquisa analisou de forma qualitativa as publicações em periódicos dos professores e professoras que tiveram mais publicações entre 2017 e 2021. Para isso, foram analisados os títulos e palavras chaves das últimas cinco publicações informadas no currículo lattes de tais docentes (Apêndice X). Os docentes que mais publicaram em periódicos neste período foram: Carlos A. C. Sampaio, com quarenta e três publicações; Ivo M. Theis, com vinte e duas; Marcos A. Mattedi, com vinte e uma; Clóvis Reis, com dezenove; Gilberto F. dos Santos, com dezessete, e Cristiane Mansur M. Souza, com catorze publicações.

Nas últimas cinco publicações de Carlos A. C. Sampaio há uma forte presença da temática ambiental, principalmente voltada a agroecologia e as dinâmicas socioambientais. Nas publicações de Ivo M. Theis, as discussões sobre gênero e desenvolvimento regional têm destaque. Marcos A. Mattedi tem como foco o estudo dos desastres e tecnologia. As publicações de Clóvis Reis centralizam o desenvolvimento sustentável e tem a comunicação como plano de fundo. Gilberto F. dos Santos também destaca o desenvolvimento sustentável, porém aliada às discussões sobre o território. Por fim, nas publicações selecionadas de Cristiane Mansur M. Souza há uma forte presença de temas voltados à gestão socioambiental. Também aparece, na publicação mais recente de Mansur, questões relacionadas à Covid-19.

Abaixo, montamos uma segunda nuvem de palavras a partir das palavras-chave destas publicações mais recentes.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Figura 2 – Nuvem de palavras resultante das palavras chaves das últimas publicações em periódicos dos docentes com maior número de publicações no período de 2017 a 2021.



Fonte: elaboração própria.

É possível perceber que há uma convergência entre a primeira nuvem de palavras e a segunda. O termo desenvolvimento novamente é o centro da nuvem. Relacionando as palavras entre si, “desenvolvimento sustentável” é a mais presente. O termo regional - fazendo a relação entre palavras: desenvolvimento regional - aparece apenas em três dos seis docentes selecionados. Na seção seguinte, serão apresentadas considerações finais a respeito da pesquisa.

## CONCLUSÃO

Na última seção deste artigo, buscaremos sintetizar os resultados obtidos nesta pesquisa. A primeira delas diz respeito ao próprio PPG: podemos perceber que o PPGDR é um programa pluridisciplinar, ou seja, o corpo docente é formado por diversos especialistas de áreas diferentes, porém, suas formações finais (doutorado e pós-doutorado) centralizam o Planejamento Urbano e Regional e Desenvolvimento Regional. Quanto aos grupos de pesquisa e suas respectivas linhas de estudo, é possível perceber o afunilamento das temáticas, ou seja, os membros do grupo passam a produzir e publicar seguindo determinados eixos. Isso demonstra que há uma preocupação com a produtividade da pesquisa dentro do programa, quer dizer, há um esforço para que as produções sejam coesas dentro do que cada grupo de pesquisa se propõe a estudar.

Na análise das publicações, também foi perceptível que há uma tendência dos docentes a publicarem em conjunto, com outros professores e professoras, mas também em conjunto com seus orientandos e orientandas de mestrado e doutorado. A principal constatação, porém, se refere ao uso do termo Regional nos títulos e palavras chaves dos artigos publicados. No gráfico comparativo mostrado anteriormente, ilustramos a disparidade entre o total de publicações e aquelas que mencionam o Regional. Apesar dos docentes construírem seus estudos dentro de um programa de Desenvolvimento Regional, suas produções estão voltadas às linhas de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



pesquisa e suas especializações mais recentes (Doutorado e Pós-Doutorado). Isso não significa que o Regional - ou a junção mais frequente: Desenvolvimento Regional - é desatendido, porém, é utilizado muito mais como uma escala do que como centro de análise. Esta seria a impressão mais nítida desta breve análise: o foco do PPGDR não parece ser o próprio Desenvolvimento Regional, mas sim como outras temáticas fazem parte do que se entende que é o Desenvolvimento Regional. A questão, porém, é: se o DR não é a principal temática refletida, e por consequência, não definida, como as outras temáticas serão atreladas à ela? Talvez o próximo esforço a ser feito seja justamente investigar as produções dentro do programa que se propõe a discutir o próprio DR como ferramenta teórica.

## REFERÊNCIAS

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU. DESENVOLVIMENTO REGIONAL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO. Disponível em: <https://www.furb.br/web/1847/cursos/programa-pos-graduacao/desenvolvimento-regional/apresentacao>. Acesso em: 11 abr. 2022.

## APÊNDICE

### Apêndice I - Lista de grupos de pesquisa, por ordem alfabética, 2022.

Grupo de Pesquisa	Linhas de Pesquisa	Professor/a Coordenador
Análise ambiental e Ecodesenvolvimento	1. Análise Ambiental e geoprocessamento 2. Desenvolvimento Urbano e Regional 3. Ecoformação 4. Educação para o ecodesenvolvimento 5. Geomorfologia 6. História Ambiental 7. Planejamento urbano e sustentabilidade 8. Sensoriamento remoto aplicado à análise ambiental 9. Técnicas de Análise e Avaliação Urbana e Regional	Cristiane Mansur de Morais Souza Gilberto Friedenreich dos Santos
<u>Ethos, Alteridade e Desenvolvimento</u>	1. Estado, Sociedade e Desenvolvimento no Território	Lilian Blanck de Oliveira
		Valmor Schiochet

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<u>Grupo de Pesquisa em Economia Solidária, Trabalho e Desenvolvimento Regional</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Aspectos Psicossociais da Economia Solidária</li><li>2. Dinâmicas Socioeconômicas do Território</li><li>3. Estado, Sociedade e Desenvolvimento no Território</li><li>3. Trabalho, Economia Solidária e Direitos Fundamentais</li></ol>	
<u>Grupo de Pesquisa Estudos Midiáticos Regionais</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Linguagens Contemporâneas da Mídia</li><li>2. Mídia e Desenvolvimento Regional</li></ol>	Clóvis Reis
<u>Grupo Interdisciplinar em Pesquisas Socioambientais (Grupo IPÊS)</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Comoditização da natureza, especismo e padrões de desenvolvimento</li><li>2. Conflitos socioambientais, sociodiversidade e território</li><li>3. Teoria social, natureza e ética socioambiental</li></ol>	Luciano Florit
<u>Grupo de Pesquisas de História Ambiental do Vale do Itajaí (GPHAVI)</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desenvolvimento Regional Sustentável</li><li>2. Ecologia da Paisagem</li><li>3. Geografia Histórica</li><li>4. História Ambiental</li><li>5. História Ambiental do Desenvolvimento Regional</li><li>6. Tecnologia Social, Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade Ambiental</li></ol>	Gilberto Friedenreich dos Santos
<b>Laboratório de Estudos Contemporâneos - LEC</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cidade, Esporte e Lazer</li><li>2. História Contemporânea: política, sociedade e cultura</li><li>3. Território e Desenvolvimento Regional</li></ol>	Leonardo Brandão
<u>Núcleo de Estudos da Tecnociência - NET</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sociologia da associação tecnocientífica</li><li>2. Sociologia da desestabilização da rede sociotécnica</li></ol>	Maiko Speiss Marcos A. Mattedi
<u>Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional - NPDR</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desenvolvimento regional desigual</li><li>2. Processos de planejamento e desenvolvimento regional</li></ol>	Ivo M. Theis Luciana Butzke

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<b>Núcleo de Políticas Públicas - NPP</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ecodecisão e Territorialidade</li><li>2. Ecosocioeconomia das Organizações</li></ol>	Oklinger Mantovaneli Jr. Carlos Alberto C. Sampaio
<u>Patrimônio Cultural, Memória, identidade e Desenvolvimento Regional</u> (última att 2018)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Alimentação, etnicidade e culinária regional</li><li>2. Arte e Desenvolvimento no Território</li><li>3. Habitação e etnicidade</li><li>4. Imigração e etnicidade</li><li>5. Infância e etnicidade</li><li>6. Patrimônio Cultural, Agrobiodiversidade e Desenvolvimento no Território</li><li>5. Patrimônio cultural, memória e identidade</li><li>6. Relações de gênero e etnicidade</li> <li>7. Religião e etnicidade</li></ol>	Marilda Rosa Galvão Checcucci Gonçalves da Silva
<u>Recuperação de Áreas Degradadas</u>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desenvolvimento de modelos ecológicos para recuperação ambiental</li><li>2. Diversidade e sucessão secundária na restauração</li><li>3. Ecologia da paisagem aplicada à restauração ecológica</li><li>4. Interação planta-animal</li><li>5. Monitoramento da regeneração natural</li><li>6. Recuperação de ambientes fluviais</li><li>7. Recuperação de solos degradados</li><li>8. Recuperação de áreas degradadas por contaminantes químicos</li><li>9. Recuperação de áreas degradadas por desastres ambientais</li><li>10. Recuperação de áreas degradadas por mineração</li><li>11. Restauração ecológica</li></ol>	Juarês J. Aumond

Fonte: elaboração própria.

Apêndice II - Atividades acadêmicas, por docente, no período de 2017 a 2021

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Docente	Período Total	Período Regional	Livro Total	Livro Regional	Capítulo Total	Capítulo Regional	Dis. e Teses	Dis. e Teses Regional	Eventos	Eventos Regional
Sampaio	43	5	7	0	35	0	25	1	99	12
Clóvis	19	2	0	0	2	0	9	2	3	0
Mansur	14	0	4	1	8	2	5	0	2	0
Gilberto	17	7	1	1	8	0	4	1	8	3
Germano	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Halina	3	0	0	0	3	0	0	0	17	0
Ivo	22	10	4	0	16	9	11	3	26	17
Juarês	5	0	2	0	8	1	6	2	35	2
Brandão	13	2	1	1	2	1	6	0	5	0
Lilian	9	2	1	0	6	3	3	0	33	2
Luciana	5	5	0	0	5	2	1	1	7	4
Florit	13	2	1	0	6	1	8	2	9	2
Maiko	7	0	0	0	3	0	2	0	6	0
Mattedi	21	2	3	0	7	1	12	1	7	2
Marilda	3	0	0	0	1	1	4	1	1	1
Oklinger	12	4	1	0	6	2	6	1	1	0
Nelson	1	0	0	0	0	0	0	0	3	1
Tarcisio	2	1	0	0	1	0	0	0	7	0
Valmor	12	1	1	0	8	0	5	0	10	1
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>43</b>	<b>26</b>	<b>3</b>	<b>125</b>	<b>23</b>	<b>107</b>	<b>15</b>	<b>279</b>	<b>47</b>

Fonte: elaboração própria.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Apêndice III - Últimas publicações em periódicos, segundo os docentes com maior número de publicações no período de 2017 a 2021.

Docente	Periódico Total	Palavras Chave
Carlos A. C. Sampaio	<p>1. ROSA, Dayana ; ESCOSTEGUY, Isadora. ; ROVER, Oscar J. ; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce . <b>Construção social de mercados orgânicos:</b> o caso das Células de Consumidores Responsáveis em Florianópolis-SC. Revista de economia e sociologia rural, v. 59, p. 1-14, 2021.</p> <p>2. CORBARI, Sandra D. ; AZEVEDO, Natália T. ; Sampaio, Carlos Alberto Cioce . <b>A emergência da ecologia política no turismo:</b> uma alternativa de análise teórico-crítica. Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural (Online), v. 19, p. 383-391, 2021.</p> <p>3. ALCÂNTARA, L.C.S. ; Sampaio, Carlos Alberto Cioce . <b>Decrescimento na Perspectiva das Cidades em Transição:</b> Resiliência e Ética Socioambiental. Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science, v. 10, p. 81-96, 2021.</p> <p>4. SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; HOPPE, Aurélio F. DAMM, H. . <b>Análise do cenário socioeconômico brasileiro:</b> uma contribuição preliminar para a formulação de estratégias organizacionais. Revista Mosaicos: Estudos em Governança, Sustentabilidade e Inovações, v. 3, p. 35-51, 2021.</p> <p>5. CORBARI, Sandra D. ; AZEVEDO, Natália T. ; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce . <b>O turismo como meio de acumulação de capital:</b> a constituição das periferias do prazer e impactos socioambientais. REVISTA POLÍTICA E PLANEJAMENTO REGIONAL, v. 8, p. 480-501, 2021.</p>	<p>1. Redes Agroalimentares Alternativas; Agroecologia</p> <p>2. Ecología política; Conflictos socioambientales</p> <p>3. Ética Socioambiental; Mudanças Climáticas</p> <p>4. Cenário socioeconômico; Ambiente externo organizacional</p> <p>5. Discurso; Conflitos socioambientais</p>
Ivo M. Theis	<p>1. THEIS, IVO MARCOS. <b>A Terra e a Gente que nela vivia antes dos Portugueses.</b> AGORA (UNISC. ONLINE), v. 23, p. 189-215, 2021.</p> <p>2. BRITO, VIVIAN; BUTZKE, LUCIANA; NEGHERBON, CAROLINE LAÍZA; THEIS, IVO MARCOS. <b>Desenvolvimento Regional e Gênero:</b> mapeamento da formação docente e da produção intelectual nos PPG em Planejamento Urbano e Regional da Região Sul do Brasil.</p>	<p>1. Brasil, História Regional, Indígenas</p> <p>2. Desenvolvimento regional; Gênero; Docentes</p>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	<p>DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO, v. 18, p. 41-54, 2020.</p> <p>3. GARCIA SANTOS, NELSON AFONSO; THEIS, IVO MARCOS. <b>A Universidade, o Fórum de Ciência e Técnica e o Desenvolvimento Local Sustentável em Cuba.</b> REVISTA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE AS AMÉRICAS, v. 13, p. 291-319, 2020.</p> <p>4. Krajevski, Luis Claudio; MANTOVANELI JÚNIOR, OKLINGER; THEIS, IVO MARCOS. <b>Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el 'Programa Territorios de la Ciudadanía' (Brasil).</b> POLÍTICA Y SOCIEDAD, v. 57, p. 261-283, 2020.</p> <p>5. BUTZKE, L.; THEIS, IVO MARCOS; NEGHERBON, C. L.; BRITTO, V. C. <b>Quem são as mulheres que pensam o desenvolvimento regional no Brasil?</b> Elementos para a formulação de uma agenda de pesquisa. COLÓQUIO - REVISTA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, v. 17, p. 113-125, 2020.</p>	<p>3. Ciência, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento Local Sustentável</p> <p>4. Políticas públicas; Desigualdades socioeconômicas</p> <p>5. Pensamento Social; Gênero</p>
Marcos A. Mattedi	<p>1. ARRABAL, A. K.; MATTEDI, Marcos Antonio; ENGELMANN, W. <b>A performatividade da linguagem computacional e seu impacto na advocacia.</b> Revista de Informação Legislativa, v. 58, p. 41-54, 2021.</p> <p>2. JONER, KÉSIA; AVILA, MARIA ROSELI ROSSI; MATTEDI, Marcos Antonio. <b>Territorialidade e desastre: a gestão dos desastres no Brasil com base no estudo de caso da Defesa Civil em Santa Catarina.</b> URBE. REVISTA BRASILEIRA DE GESTÃO URBANA, v. 13, p. 1-14, 2021.</p> <p>3. KORMANN, T. C.; ROBAINA, L. E. S.; MATTEDI, M. A. <b>Distribuição espacial e temporal das ocorrências de movimentos de massa na cidade de Blumenau.</b> REVISTA DA ANPEGE, v. 17, p. 1-20, 2021.</p> <p>4. MATTEDI, MARCOS; AVILA, M. R. R. <b>A metodologia da pesquisa comparativa nos desastres.</b> Entre Rios, v. 4, p. 48-76, 2021.</p> <p>5. SILVA, PÉRICLES ROCHA; RIBEIRO, EDUARDO; SERPE, BERNADETE; MATAALLANA, GLORIA; MEIRA,</p>	<p>1. Linguagem Computacional; Advocacia; Transdisciplinaridade</p> <p>2. Desastre; Gestão</p> <p>3. Desastres naturais, Movimento de massa</p> <p>4. Estudo Comparativo; Ciências Sociais; Desastres.</p> <p>5. Drone; Transferência de Tecnologia; Monitoramento Ambiental.</p>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	<p>EDUARDO; MATTEDI, MARCOS; GAIA, CINTIA; SPIESS, MAIKO; LUDWING, LEANDRO; CASTRO, CLOVES; GUIMARÃES, PHILIPPE; MARTINS, AMARILDO. <b>Transferência de Tecnologia para Monitoramento Ambiental por Drone em Aterros Sanitários Regulados e Recursos Hídricos no Vale do Itajaí - SC.</b> Metodologias e Aprendizado, v. 2, p. 52-57, 2020.</p>	
Clóvis Reis	<p>1. REIS, C.; CARDOSO, M.; BARRIOS, Y. R. <b>2008+10.</b> Uma análise sobre as mudanças das novas tecnologias da comunicação na história recente dos desastres de Blumenau, Brasil. REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE), v. 26, p. 1-19, 2021.</p> <p>2. REIS, C. <b>OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL E A DOUTRINA DA ENCÍCLICA PAPAL LAUDATO SÍ?</b> Revista Ciências Jurídicas e Sociais - FIURJ, v. 2, p. 174-193, 2021.</p> <p>3. MAIA, G. M.; REIS, C. <b>COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DO RELACIONAMENTO DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE COM OS SEUS PÚBLICOS.</b> Latin American Journal of Business Management, v. 12, p. 10-18, 2021.</p> <p>4. REIS, CLÓVIS; SABBAGH, MICHEL IMME; BARRIOS, YANET MARIA REIMONDO. <b>Mídia e Desenvolvimento Sustentável: Uma Análise da Cobertura Jornalística das Conferências Ambientais da ONU.</b> DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO, v. 18, p. 32-45, 2020.</p> <p>5. STOLFI, A. M.; REIS, C. <b>Educação Superior à Distância (EAD) e Desenvolvimento Regional: Um estudo a partir dos cursos de graduação no Médio Vale do Itajaí.</b> COLÓQUIO - REVISTA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, v. 17, p. 1-20, 2020.</p>	<p>1. Desastres. Tecnologias de comunicação. Desenvolvimento.</p> <p>2. Direito Ambiental; Laudato Sí; Encíclica papal</p> <p>3. Desenvolvimento sustentável. Comunicação para o desenvolvimento</p> <p>4. Mídia. Desenvolvimento sustentável</p> <p>5. Educação Superior; Desenvolvimento Regional. Arranjo Produtivo Local.</p>
Gilberto F. dos Santos	<p>1. BRITO, V. C.; MIRANDA, R. L.; SANTOS, GILBERTO FRIEDENREICH DOS; SOUZA, C. M. M. <b>A Contribuição da Teoria Geral dos Sistemas e do Pensamento Complexo para o Entendimento dos Sistemas de Inovação</b></p>	<p>1. Teoria Geral dos Sistemas; Pensamento complexo</p>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	<p><b>Nacional/Regional. DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO EM DEBATE</b>, v. 7, p. 2-17, 2021.</p> <p>2. SILVA, V.; HILBERT, J. F.; SOUZA, C. M. M.; SANTOS, G. F. DOS. <b>O território da pesca e trabalho no município de Itajaí (Santa Catarina)</b>. Brazilian Journal of Development, v. 7, p. 54947-54957, 2021.</p> <p>3. WEBER, ARLETE LONGHI; SANTOS, GILBERTO FRIEDENREICH DOS. <b>Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social Empresarial: uma análise entre a teoria e a prática</b>. DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO, v. 18, p. 247-267, 2020.</p> <p>4. <u>SANTOS, GILBERTO FRIEDENREICH DOS</u>; GARROTE, MARTIN STABEL. <b>Usos exploratórios e sustentáveis da natureza no entorno do Parque Nacional da Serra do Itajaí em Indaial-SC</b>. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 10, p. 283-301, 2020.</p> <p>5. MIRANDA, RONALDO LEÃO; DOS SANTOS, GILBERTO FRIEDENREICH. <b>GREEN GDP INDICATOR: APPLICATION IN A BRAZILIAN FOUNDRY INDUSTRY (2008-2016)</b>. RARA - REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DA AMAZÔNIA, v. 12, p. 41, 2020.</p>	<p>2. Setor pesqueiro; Empregos; Itajaí.</p> <p>3. Desenvolvimento sustentável; Responsabilidade social empresarial</p> <p>4. Uso exploratório; Desenvolvimento Sustentável</p> <p>5. Desenvolvimento Regional; Sustentabilidade Empresarial; Território Catarinense</p>
Cristiane Mansur M. Souza	<p>1. <u>SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes</u>; MELLO, B. J. FLORIT, L. F. RAMALHO, A. M. C.; SOUZA, Y. M. M. JEREMIAS, J. T. F.; AGUIAR, Patrícia Dornelles. <b>Social environmental vulnerability approach on the COVID-19 epoch: a case study in Blumenau (SC), Brazil</b>. RESEARCH, SOCIETY AND DEVELOPMENT, v. 10, p. e161101018739, 2021.</p> <p>2. <u>SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes</u>. <b>An education approach for the Anthropocene epoch</b>. RESEARCH, SOCIETY AND DEVELOPMENT, v. 10, p. e448101119780-1, 2021.</p> <p>3. SILVA, VALDIR DA; HILBERT, JOSÉ FRANCISCO; SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes; SANTOS, GILBERTO FRIEDENREICH DOS. <b>O território da pesca e trabalho no município de Itajaí (Santa Catarina)</b> / The territory of fishing and labor in</p>	<p>1. Vulnerabilidade socioambiental; COVID-19; Sociedade de risco; Antropoceno</p> <p>2. Análise de prática pedagógica; Sistema socioecológico; Resiliência de serviços ecossistêmicos</p> <p>3. Setor pesqueiro, Empregos, Itajaí</p> <p>4. Resiliência Socioecológica; Pesquisa Bibliométrica; Mudanças Climáticas</p> <p>5. Gestão da água; Vulnerabilidade Socioambiental; Vale do Itajaí</p>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



the municipality of Itajaí (Santa Catarina). *Brazilian Journal of Development*, v. 7, p. 54947-54957, 2021.

4. SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes; MELLO, B. J.; GOMES, Anderson de Miranda. **Sustainable development and socio-ecological resilience: an agenda for sustainable territory transition.** REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE), v. 26, p. 1-24, 2021.

5. FERNANDES, R. D.; RAMALHO, A. M. C. ROSA, C. C.; SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes; MELLO, B. J. **Da Escassez ao Excesso de Água: um Recorte do Semiárido no Nordeste e Médio Vale do Itajaí no Sul do Brasil.** *Revista BRASILEIRA DE GEOGRAFIA FÍSICA*, v. 13, p. 1263-1279, 2020.

Fonte: elaboração própria.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática:  
ST3 – Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Integração Regional

## A RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS DIANTE DA NÃO OBSERVÂNCIA DE NORMATIVAS PARA A EXECUÇÃO DE DIRETRIZES URBANAS APÓS A LEI n° 14.230/21<sup>1</sup>

THE LIABILIZATION OF PUBLIC AGENTS REGARDING THE NON-COMPLIANCE WITH STANDARDS FOR THE IMPLEMENTATION OF URBAN DIRECTIVES AFTER LAW No. 14,230/21

LA RESPONSABILIZACIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS ANTE LA INOBSERVANCIA DE LAS NORMAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS DIRECTRICES URBANAS POSTERIORES A LA LEY N.º 14.230/21

**Luana Carolina Bonfada<sup>2</sup>, Kátia Michele Maroski Scherer<sup>3</sup>, Sérgio Luis Allebrandt<sup>4</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Trabalho desenvolvido para a disciplina de Planejamento Urbano, do curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional/PPGDR, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí).

<sup>2</sup> Advogada, graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí); especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS (FMP); mestranda em Desenvolvimento Regional – Políticas Públicas pela Unijuí; Bolsista Prosuc/CAPES.

<sup>3</sup> Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí); mestranda em Desenvolvimento Regional/PPGDR pela Unijuí; Bolsista Prosuc/CAPES.

<sup>4</sup> Bolsista do Programa de Produtividade em Pesquisa do CNPq; professor titular e coordenador do PPGDR da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí); líder do Grupo Interdisciplinar de Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC); doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010); mestre em Gestão Empresarial pela EBAPE/FGV (2001).

<sup>5</sup> Professor do PPGDR da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí); pós-doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Instituição de Ensino Superior Meridional (IMED); doutor em Educação nas Ciências pela Unijuí.

### RESUMO

O presente estudo visa realizar uma análise de legislações brasileiras existentes no que diz respeito às exigências para que o planejamento urbano se dê com maior eficiência e efetividade. Inicialmente, busca-se evidenciar, a partir de vasta e consolidada doutrina, como se dá a responsabilização de agentes públicos no âmbito da responsabilidade civil do Estado. Ademais, o estudo busca demonstrar as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) a partir do advento da Lei n° 14.230/21, especialmente no que tange à responsabilidade de agentes públicos em não observar as previsões legais existentes para a consolidação de políticas públicas urbanísticas. Por fim, visa ressaltar a relevância do estabelecimento de comunicação entre a sociedade como um todo e o Poder Público para que as diretrizes urbanas sejam efetivadas da melhor maneira e proporção possíveis. E, ainda, demonstrar o quão significativas são as alterações legislativas promovidas, a ponto de comprometer direitos e garantias já fixados, a partir, especialmente, de análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Lei n° 14.230/21. Agentes públicos. Lei de Improbidade Administrativa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This study analyzes the current Brazilian legislation concerning the requirements for a more efficient and effective urban planning. Firstly, based on the vast consolidated doctrine, we evidence how public agents are held accountable within the scope of the State's civil responsibility. We seek to demonstrate the changes in the Law of Administrative Improbability (LIA) since the enactment of Law No. 14,230/21, especially with regard to the liability of public agents who fail to observe the existing legal provisions for the consolidation of urban public policies. Moreover, we highlight the relevance of establishing dialogue between society as a whole and the public authorities so that the urban directives can be put into effect in the best possible manner and extent. Lastly, from an analysis of doctrine, legislation, and jurisprudence, we demonstrate how significant are the legislative changes that have been enacted, to the point of compromising rights and guarantees that have already been secured.

**Keywords:** Law No. 14,230/21. Public Agents. Law of Administrative Improbability.

## RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo realizar un análisis de la legislación brasileña existente con respecto a los requisitos para que la planificación urbana se realice con mayor eficiencia y eficacia. Inicialmente, se busca mostrar, con base en una doctrina amplia y consolidada, cómo los agentes públicos son responsabilizados en el ámbito de la responsabilidad civil del Estado. Además, el estudio busca evidenciar los cambios promovidos en la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) a partir del advenimiento de la Ley n.º 14.230/21, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad de los agentes públicos en la inobservancia de las disposiciones legales existentes para la consolidación de las políticas públicas urbanísticas. Finalmente, se pretende resaltar la importancia de establecer una comunicación entre la sociedad en su conjunto y el Poder Público para que las directrices urbanísticas se lleven a cabo de la mejor forma y proporción posible. También, demostrar cuán significativos son los cambios legislativos que se promueven, al punto de comprometer derechos y garantías ya establecidos, desde, especialmente, el análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial.

**Palabras clave:** Ley n.º 14.230/21. Agentes públicos. Ley de Improbidad Administrativa.

## INTRODUÇÃO

É de amplo conhecimento que a necessidade de adequação do espaço urbano é uma busca constante de órgãos, entidades e, também, de agentes públicos e privados. A adaptação dos locais, especialmente aqueles destinados ao uso da população, sem qualquer distinção, sempre foi uma mazela encontrada por agentes públicos. É diante disso, e dentre outros fatores, que se entende a precisão de abordar a temática, especialmente sob o viés de responsabilização dos agentes públicos quando da não observância de tais normativas.

A Constituição Federal de 1988, de pronto, em seu art. 21, traz a previsão de que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Logo após, em seu art. 24, prevê a possibilidade de todos os entes federativos legislares concorrentemente sobre o Direito Urbanístico. E, se não mais importante, em seu art. 30, a Carta Magna prevê que compete aos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



municípios promoverem, no que couber, o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Além disso, especificamente no Capítulo II, Título VII da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira, consta a previsão de diretrizes acerca da Política Urbana. O que se percebe, portanto, é que a Lei Maior cuida minuciosamente do Direito Urbanístico, trazendo detalhes, inclusive, quanto à forma de proceder caso não ocorra o uso adequado do solo, de imóveis e propriedades.

Não bastasse a previsão constitucional, o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei nº 6.766/79, prevê o parcelamento do solo urbano, enquanto a Lei nº 11.977/09 trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos. O que se percebe é que, atualmente, a legislação regulamentar de diretrizes urbanas é ampla e, direta ou indiretamente, os agentes públicos são os responsáveis pela sua adequada promoção. Consequentemente, em ocorrendo o contrário, ou seja, caso não haja tal observância, os cidadãos devem ser responsabilizados, uma vez que é direito de todos o acesso e o uso aos meios em que são inseridos, de acordo, inclusive, com a proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, o presente estudo se dedica à análise de tais previsões normativas, especialmente quanto à responsabilização dos agentes públicos em não averiguar os deveres legais, e ao estudo baseado na Lei nº 14.230/21, que trouxe inúmeras alterações à Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Além disso, o estudo detalha, ainda que minimamente, as teorias da responsabilidade civil da Administração Pública e a sua correlação com a LIA.

Assim, o que se pretende é levantar questionamentos que possibilitem, ainda que parcamente, reflexões acerca da forma como se dá a responsabilização de agentes públicos, especialmente após as alterações da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja: é possível, a partir das novas previsões, que as responsabilizações se deem de maneira proporcional ao direito dos cidadãos de usufruírem de centros urbanos íntegros e satisfatórios? E, ainda, é possível, a partir das novas previsões, que as responsabilizações garantam o retorno jurídico que se espera da legislação e do Poder Judiciário brasileiro?

Por conseguinte, apesar de as novidades legislativas serem recentes, é preciso ter acesso às suas análises para que futuros estudos possam ser fontes de embasamento para os meios de pesquisa. Atualmente, o que se tem é um pequeno lapso temporal desde que entrou em vigor a Lei nº 14.230/21. Sabe-se, contudo, que mesmo diante do advento da lei, nenhuma atividade pública cessou, o que requer que se analise a forma como se procederá com condutas que venham a ocorrer nesse período e até mesmo ao longo dos anos, caso a lei permaneça em vigor.

Assim, o que se busca com o presente estudo é, basicamente, evidenciar como se dá a responsabilização dos agentes públicos no âmbito da responsabilidade civil do Estado, diante da vasta e consolidada doutrina que se possui acerca. Outrossim, se elencará as mudanças produzidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) com o advento da Lei nº 14.230/21, especialmente aquelas relacionadas com a responsabilização de agentes públicos quando da não observância de regras de planejamento urbano, fazendo um contraponto, inclusive, com o previsto na Constituição Federal de 1988.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por fim, para se concretizar a realização do presente estudo, utilizou-se, especificamente, da análise doutrinária e legislativa, o que permitiu aprofundar o estudo das inovações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA), seja com o emprego dos textos legais, de jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como do Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, foi possível estabelecer uma análise do previsto na Constituição Federal de 1988 acerca da responsabilidade de agentes públicos no âmbito da responsabilidade civil do Estado, quando da prestação de serviços públicos, e até mesmo diante de suas omissões.

## DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, cumpre referir que o direito à cidade, ou o direito aos adequados espaços urbanos, está implicitamente relacionado ao direito de usufruir de um meio ambiente sadio e íntegro. Nesse sentido, para além dos direitos previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, são encontrados vários outros direitos e deveres individuais e coletivos ao longo do texto constitucional, expressos ou decorrentes de distintos princípios e até mesmo de tratados e convenções internacionais de que o Brasil faz parte (LENZA, 2018, p. 1173). Exemplo disso é o direito ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, ambos previstos no art. 182 da Carta Magna.

Digno ponderar que a partir da evolução dos direitos do homem, vasta doutrina passou a caracterizá-los como direitos de dimensões, de acordo com os respectivos marcos históricos. Diante das alterações sociais, em especial do crescente desenvolvimento tecnológico e científico, o dever de preservacionismo ambiental surgiu como um direito de terceira dimensão. Segundo Lenza (2018), os direitos de terceira dimensão são transindividuais, isto é, vão além dos interesses dos indivíduos pois são concernentes à proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade.

Verifica-se, então, a necessidade de manter o meio ambiente equilibrado para que, tanto as atuais gerações quanto as futuras, usufruam dos recursos naturais disponíveis, de forma proporcional, evitando ao máximo que nada se finde. A correlação com o direito aos centros urbanos de maneira acessível a todos e de acordo com as legislações regulamentadoras é que, na condição de modelos de criação e implantação, deve-se atentar, sobretudo, às exigências de proteção ao meio ambiente. Consequentemente, sabe-se que ao haver omissão na elaboração do planejamento das cidades, os agentes executores podem ser responsabilizados, inclusive e sobremaneira, os agentes públicos.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 é claro ao aduzir que a Política de Desenvolvimento Urbano é executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Ou seja, é visível que, direta ou indiretamente, cabe aos agentes públicos desenvolver a política de desenvolvimento urbano. Pergunta-se, então: no atual ordenamento jurídico brasileiro, quem pode ser considerado agente público?

Primeiramente, a Constituição Federal de 1988, no art. 37, prevê que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” No inciso I do mesmo artigo estabelece que “os cargos, empregos e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. Na sequência, no inciso II, dispõe que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.” (BRASIL, 1988).

Já a Lei nº 9.784/99, responsável por regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe que autoridade é o agente público dotado do poder de decisão. Enquanto isso, a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê que servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público, e que cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a cargo de um servidor. Conclui-se daí que o servidor (agente público), estando à frente dos entes federados, organizações e sociedades que prestam serviço público, e a partir das incumbências já demonstradas, é a pessoa responsável por realizar as atividades inerentes a tais cargos e órgãos.

Dessarte, ao fazer a conjugação das previsões constitucionais com aquelas encontradas em legislações esparsas, verifica-se que todos os entes federados, mas excepcionalmente os municípios, são responsáveis pela execução da política urbana de modo a propiciar o melhor desenvolvimento das cidades. Consequentemente, são seus agentes que agem para que tais direitos e garantias sejam assegurados às populações dos centros urbanos. Esses, portanto, podem ser responsabilizados em caso de condutas comissivas ou omissivas.

Sob outro aspecto, pode-se perceber que o planejamento urbano nada mais é do que uma política pública, já que o Estado, por meio de seus agentes, é incumbido de executar diretrizes para que o respectivo direito seja acessado por todos nos mais variados meios de convivência. Nesse sentido, com base em Dias e Matos (2012), leciona Aparecido Júnior (2017, p. 70) que,

A mais conhecida classificação de políticas públicas é a formulada na ‘*Tipologia de Lowi*’, também conhecida como ‘*Teoria das Arenas do Poder*’, na qual as políticas públicas são divididas em razão dos grupos de interesses envolvidos, de acordo com seu posicionamento no tocante à política a ser implantada. Nessa classificação, as políticas públicas podem ser: distributivas, regulatórias, redistributivas, constitutivas ou políticas estruturadoras.

Independentemente da classificação das políticas públicas, o que se pode afirmar é que é do Estado a responsabilidade pela implementação, senão de todas mas da sua maioria, e que além de terem que contar com seus agentes para tanto, elas não são tão simples de serem executadas, já que dependem de inúmeros fatores. Conforme ressalta Aparecido Júnior (2017), o desenvolvimento das políticas públicas nada mais é do que uma sucessão de negociações entre diversos interessados – os atores, tais como agentes públicos, representantes dos setores econômicos envolvidos, entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais, etc. – já que englobam etapas de identificação do problema, formulação e tomada de decisões, execução da ação e elaboração de novas soluções frente aos resultados da política aplicada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Para além das dificuldades internas que o Poder Público pode encontrar, existem outras que são intrínsecas ao fato de administrar qualquer centro urbano. Isso porque, conforme exposto, o implemento de diretrizes urbanas não é simples, uma vez que, em que pese haver vasta legislação regulamentadora, a visualização dos afazeres incumbentes, seja ao setor público ou privado, nem sempre são pormenorizadas. E, mesmo quando identificada a divisão de tarefas, é preciso a oitiva dos cidadãos e demais interessados, já que são os verdadeiros sujeitos passivos de tais direitos que dificultam a sua eficiente implantação.

A elaboração de planos e projetos urbanísticos podem se classificar como serviço público em sentido amplo ou amplíssimo, o que denota que a implantação da política pública de desenvolvimento urbano pode resultar em prestação de serviços públicos em sentido restrito ou restritíssimo. Essa condição, destaca Aparecido Júnior (2017, p. 85), acarreta diferentes situações, tais como: dificuldade em sistematizar as possibilidades de atuação do setor público e a necessidade de identificar, em caráter constante, o interesse público na atuação urbanística estatal, promovendo a oitiva de diversos usufruidores.

Assim, o que se vê é que mesmo havendo disponibilidade de ampla legislação pertinente, as dificuldades são inúmeras. Digno ponderar aqui, que a mais relevante de todas é a falta de comunicação entre o poder agente e os sujeitos passivos dos direitos, uma vez que, apesar da previsão de tal obrigação, sabe-se que na prática são raras as situações em que tal contato é feito. Como consequência, a doutrina é clara em afirmar que esse é o verdadeiro caminho para que a Administração Pública, por meio dos seus agentes, consiga realizar a arbitragem dos interesses em disputa na arena urbanística pública (APPARECIDO JÚNIOR, 2017, p. 309).

Por conseguinte, resta claro que ao utilizar métodos participativos, ainda que minimamente, haverá êxito em reduzir as responsabilizações, tanto dos órgãos públicos como de seus agentes. Mister discorrer aqui sobre a forma como hoje se dá o instituto da responsabilização da Administração Pública no Brasil, bem como de seus agentes. Posteriormente, entendendo a pertinência da temática, pretende-se realizar uma análise da forma como isso pode proceder doravante, a partir das alterações promovidas com o advento da Lei nº 14.230/21 – a Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Inicialmente, cumpre destacar que a evolução da responsabilidade civil da Administração Pública no Brasil é digna de muitas mudanças, pois se percorreu desde a irresponsabilidade do Estado até a responsabilidade civil com culpa do Estado para hoje se dispor de responsabilidades mais específicas. Primeiramente, tem-se a teoria da culpa administrativa, em que é dever do Estado indenizar o dano sofrido pelo particular apenas em caso de comprovação de uma falha na prestação de um serviço público. Logo, há a teoria do risco administrativo, em que a atuação estatal que causa danos a terceiros provoca a obrigação de indenizar à Administração Pública, independentemente da existência de falta do serviço ou de culpa de determinado agente público, bastando que haja o dano decorrente de atuação administrativa sem que para ele tenha concorrido o terceiro prejudicado (ALEXANDRINO; PAULO, 2018, pp. 933-934).

A teoria do risco integral consiste na exacerbação da responsabilidade civil objetiva da Administração Pública, segundo a qual basta a existência do evento danoso e do nexo causal para que surja a obrigação de indenização pelo Estado, sem a possibilidade de que este alegue

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



excludentes de sua responsabilidade. Outrossim, tem-se a responsabilidade objetiva na modalidade risco administrativo, prevista no art. 37, parágrafo 6º da Constituição Federal de 1988, em que as pessoas jurídicas de direito público e privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (ALEXANDRINO; PAULO, 2018, p. 937).

Tendo em vista o objeto do presente estudo, é ponderável afirmar que a última teoria descrita, qual seja, a responsabilidade objetiva na modalidade de risco administrativo, é a que inteiramente se relaciona com os casos de responsabilização de agentes públicos. E, obviamente, aos servidores públicos que exercem as funções de desenvolvimento de diretrizes urbanas, já que a norma constitucional não prevê distinções. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF):

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO CORPORAL. DISPARO DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À CORPORAÇÃO. POLICIAL MILITAR EM PERÍODO DE FOLGA. Caso em que o policial autor do disparo não se encontrava na qualidade de agente público. Nessa contextura, não há falar de responsabilidade civil do Estado.** (STF. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. RE 363423/SP. São Paulo. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 16/11/2004. Publicação: 14/03/2008, grifos nossos).

O que se percebe, portanto, é que para o agente público ser responsabilizado pelos atos que causar nessa qualidade, deve haver nexo de causalidade entre a conduta e o exercício da atividade, ou seja, no momento da ação ou omissão ele deve estar em pleno exercício das funções. Caso contrário, não há que se falar em responsabilização de agente público diante da condição profissional que ocupa. Logo, verifica-se que a responsabilização de agentes públicos se restringe a condições específicas, isto é, em sendo o Estado o responsável imediato, possui este o direito de regresso ao seu agente, caso aja com dolo ou culpa e no exercício das funções, conforme a Constituição Federal de 1988.

A par de todas essas previsões legais, tema contemporâneo e que merece destaque são as alterações advindas com a Lei nº 14.230/21 – a Lei de Improbidade Administrativa – que passou a vigorar em 25 de outubro de 2021. Desde já, mister ponderar que as mudanças foram significativas, podendo ser caracterizadas, inclusive, como um verdadeiro retrocesso ao que já se havia conquistado em termos de proteção da probidade da Administração Pública. Isso ocorreu porque logo no art. 1º, parágrafo 1º da referida Lei nº 14.230/21, há previsão de que são considerados atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos seus arts. 9º, 10 e 11, ressalvados os tipos previstos em leis especiais.

O que se percebe, de pronto, é que condutas culposas não mais serão consideradas crimes de improbidade administrativa, contrariamente do que ocorria na vigência da Lei nº 8.429/92 que, nos casos em que ocorria dano ao erário, havia a previsão de que o elemento subjetivo poderia ser tanto dolo quanto culpa. A partir de agora, para todos os tipos previstos na Lei nº 14.230/21, é necessário haver dolo específico. Ou seja, não basta dolo mas, sim, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Assim, o que se passa a ter é maior dificuldade para que condutas desidiosas sejam enquadradas como atos de improbidade administrativa. Exemplo disso é o rol de condutas previstas no art. 11 da nova lei, que passou a prever um rol exaustivo e não mais exemplificativo de atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública. Para a configuração de tais atos é necessário, dentre outros requisitos, o dolo com o fim de obter proveito ou benefício indevido, além de lesividade relevante.

Por conseguinte, diante das inovações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa, é possível fazer um contraponto. Em análise à previsão da Constituição Federal, mais especificamente aquela que prevê a possibilidade de direito de regresso no caso de os agentes das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos terem agido com dolo ou culpa, indaga-se: como ficará a responsabilização na modalidade risco administrativo (art. 37, parágrafo 6º da CF/88), uma vez que a nova lei traz como elemento subjetivo para a configuração de atos de improbidade administrativa apenas o dolo específico?

Mesmo havendo conhecimento da relevância e supremacia da Constituição Federal de 1988 questiona-se: será a Lei nº 14.230/21 capaz de derogar, inclusive, previsões constitucionais? De suma relevância destacar, ainda, tendo em vista o objeto do presente estudo, o art. 17-D acrescido à Lei de Improbidade Administrativa, que passou a vigorar em outubro de 2021 nos seguintes termos:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, **vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.**

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, **o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** (BRASIL, 1992, grifos nossos).

O parágrafo único do artigo supracitado refere que o controle de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos “[...] por danos ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso e coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística [...]”, submetem-se aos termos da Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública. Apesar de a Lei de Ação Civil Pública já existir anterior à entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, destaca-se que não havia, na antiga Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) qualquer vedação para que tais condutas não fossem analisadas sob o viés da probidade administrativa. O que se vê, portanto, é um verdadeiro retrocesso legislativo no que tange à proteção de direitos difusos coletivos e individuais homogêneos, a exemplo de políticas urbanas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Outrossim, digno ponderar que por mais que a previsão da lei que entrou em vigor em outubro de 2021 não abarque condutas lesivas à ordem urbanística, a previsão do art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988 permaneceu inalterada. Isto é, por mais que o agente não possa, doravante, ser penalizado pela Lei de Improbidade Administrativa em caso de condutas que atentem contra a ordem urbanística, ao agir com dolo ou culpa poderá ser responsabilizado diante do previsto na Constituição Federal de 1988, o que mais uma vez evidencia o regresso normativo.

É lamentável que em pleno século XXI se conte com tamanha insegurança jurídica, a ponto de colocar em risco direitos e garantias, inclusive constitucionais, à baila do entendimento de legisladores. É visível que a Lei nº 14.230/21 trouxe formas amenas de responsabilização por atos de improbidade administrativa, quando mais porque, detalhadamente, dificulta de forma significativa a configuração de tais atos. A responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade se torna ainda mais morosa, uma vez que é claro que o intuito da lei é não penalizá-los e, se isso ocorrer, que se dê da maneira mais ínfima possível.

O mais lastimável é que, além de se ter clara a complexibilização até que a conduta do agente ímprobo realmente se configure como tal, é que quando se estiver diante de fatos relativos à ordem urbanística, estes sequer poderão ser averiguados sob o viés da improbidade administrativa. Conforme a nova previsão legislativa, a incumbência legal para análise de tais fatos fica a cargo tão somente da Lei de Ação Civil Pública, ressalvadas outras legislações esparsas. O que se vê a partir de agora, entretanto, é a inexistência de lei com tamanho rigor se comparada à antiga LIA, capaz de amparar atos que atentem ao exercício e à efetivação das diretrizes urbanas.

## CONCLUSÃO

O presente estudo realizou um detalhamento de leis a partir das previsões constitucionais, perpassando leis esparsas e indo até a análise de legislações contemporâneas. O que se buscou foi a análise da responsabilização de agentes públicos diante da prática de atos que atentem à ordem urbanística, o direito à cidade e, brevemente, o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessarte, foi possível estudar novas perspectivas que sobrevieram à legislação brasileira diante de alterações normativas promovidas recentemente, ou seja, em 2021.

O que se pode concluir é que, mesmo se tendo à disposição uma vasta legislação acerca da temática, as dificuldades para a concretização de tais direitos e garantias também são significativas. Evidenciou-se com o estudo da doutrina, que a principal problemática enfrentada na efetivação de tais direitos se refere à ausência de contato entre os agentes executores e as partes que serão beneficiadas. Isso nada mais é que o obstáculo que se encontra hoje em dia para fazer com que a população participe ativamente, inclusive de decisões acerca de deveres e direitos a ela inerentes.

Além disso, evidenciou-se que mesmo diante do grande rol de previsões legislativas acerca do direito à política urbana proporcional e igualitária a todos, há o retrocesso legislativo que ocorre prementemente. Exemplo disso é a Lei nº 14.230/21, que extinguiu explicitamente a possibilidade de agentes públicos que atentem contra a ordem urbanística no exercício de suas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



atividades, sejam responsabilizados pela Lei de Improbidade Administrativa. Se, anterior à entrada em vigor de tal normativa, era possível a responsabilização em tais situações inclusive por ato de improbidade administrativa, a partir de então isso não é mais possível.

O que se tem, portanto, é um verdadeiro empobrecimento legislativo, já que além de dificultar ainda mais a caracterização de atos de improbidade, hoje esses sequer poderão ser configurados nos casos que atentem à ordem urbanística. Dessa forma, pode-se afirmar que a insegurança jurídica ainda permeia nos dias atuais, e o que parece é que as alterações tomam rumo conforme os interesses de quem está à frente das edições legislativas. Assim sendo, de igual maneira, pode-se afirmar que o egocentrismo é característica excepcional, de modo que a priorização pelos direitos difusos coletivos e individuais homogêneos passa para outro plano.

Consequentemente, é visível que no que tange à responsabilização por condutas que atentem à ordem urbanística, mesmo com o advento de nova lei na esfera de probidade administrativa, esta não ocorrerá de maneira proporcional ao direito de acesso de meios urbanos íntegros e satisfatórios. Isso porque com a vedação expressa de que a LIA seja aplicada a tais casos, o que se tem é um verdadeiro retrocesso, como já bem explicitado. Dessa forma, consequentemente, não se proporcionará o retorno jurídico que os cidadãos almejam da legislação e do Poder Judiciário e, contrariamente, se distanciará cada vez mais dessa efetivação.

Por fim, apesar de o estudo se referir à lei ainda contemporânea no ordenamento jurídico, entende-se pertinente o estudo, por mais que simplório. Caso seja pioneiro na temática, seu objetivo foi transpassar o aborrecimento diante do rumo que as alterações legislativas vêm tomando ao longo dos anos no Brasil. E, para além disso, a preocupação com a mínima participação da sociedade em assuntos de extrema relevância para a efetividade de seus direitos e garantias.

Quiçá, futuramente, havendo a visualização contrária do que hoje ocorre na prática, o cidadão possa usufruir de seus direitos e garantias com plenitude no Brasil. Ademais, a fim de evitar ao máximo a insegurança jurídica, ou quando da necessidade de inovações legislativas, que estas atentem para direitos e garantias já assegurados, bem como instiguem a sociedade a participar ativamente de discussões e decisões como alternativas para, com brevidade, se alcançar a efetividade de tais direitos e garantias.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 26. ed. Porto Alegre: Método, 2018.

APPARECIDO JÚNIOR, José Antonio. **Direito Urbanístico Aplicado** – os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

BRASIL (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 14 ago. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva Educação: 2018.

STF. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. **RE 363423.** São Paulo. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 16/11/2004. Publicação: 14/03/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90523/false>. Acesso em: 13 ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática :STE3

## **ANALISE DE TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, COM VISTAS À COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE CATARINENSE.**

**ANALYSIS OF THEORIES OF REGIONAL DEVELOPMENT, WITH A VIEW TO UNDERTANDING THE DEVELOPMENTS OF MUNICIPALITIES IN NORTHWEST CATARINENSE.**

**ANÁLISIS DE LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO REGIONAL, COM EL OBJETIVO DE COMPRENDER EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DEL NOROESTE CATARINENS.**

**Sandra Marilce Diavon Alvez**

**Mestre: Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais**

### **RESUMO**

No processo de construção da compreensão de aspectos que possam ser preponderantes para o desenvolvimento dos municípios de abrangência da região do Noroeste Catarinense, mais especificamente vinculados à Associação dos municípios AM-Noroeste, se fundamenta este artigo, um estudo em acordo com algumas teorias do Desenvolvimento Regional. Este artigo de caráter exploratório é interpretado como uma abordagem da teoria do desenvolvimento regional, que permite discutir elementos teóricos que possam servir de subsídio para o fortalecimento dos atores e promotores do desenvolver e à articulação dos municípios da região do noroeste catarinense, e fomentar interações ao processo de desenvolvimento. Esta análise parte de um estudo construído com base em diversas fontes bibliográficas, cujas considerações finais são o entendimento de que os potenciais explorados e os ainda não explorados, ser tratados como ferramentas de ações promotoras para a construção do processo de fortalecimento do desenvolvimento regional, num processo de ida e volta de informações e geração do conhecimento.

**Palavras Chaves: Desenvolvimento Regional. Municípios. Potenciais Explorados. Potenciais não Explorados.**

### **RESUMEN**

En el proceso de construcción de la comprensión de aspectos que pueden ser preponderantes para el desarrollo de los municipios de La región Noroeste de Santa Catarina, más específicamente vinculados a La Asociación de Municipios AM-Noroeste, este artículo se basa, un estudio de acuerdo con algunas teorías Del Desarrollo Regional. Este artículo exploratorio se interpreta como un acercamiento a la teoría Del Desarrollo Regional, que nos permite discutir elementos teóricos que pueden servir de subsidio para el fortalecimiento de actores y promotores del desarrollo y rticulaci[on de los municipios de la región noroeste de Santa Catarina, y fomentar las interacciones em el proceso de desarrollo. Este análisis parte de un estudio sustentado em diversas fuentes bibliográficas, cuyas consideraciones finales son el

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



entendimento de que las potencialidades explotadas e y las aún no exploradas pueden ser tratadas como herramientas para impulsar acciones para La construcción del proceso de fortalecimiento del desarrollo regional, em um marco circular. – viaje proceso de generación de información y conocimiento.

**Palabras clave: Desarrollo Regional. Municipios. Potencial Explorado. Potencial no Explotado.**

## ABSTRACT:

This article is based on the process of building the understanding of aspect tha may be preponderant for the development of the municipalities covered by the Northwest region of Santa Catarina, more specifically linked to the Association of AM-Noroeste municipalities. A sutdy analysis in accordance with some theories of Regional Devevelopment. This exploratory article is interpreted as an approach to the theory of regional development, wich allows us to discuss theoretical elements tha can serve as a subsidy for the strengthening of actors and promoters of the development and articulation of municipalities in the northwest region of Santa Catarina, and too foster interactions at the development process. This analysis is based on a study based on several bibliographic sources, whose final considerations are the understanding that the exploited potencial and those not yet explored can be treated as tools for promoting actions for the construction of the process of strengthening regional development, in a round-trip processo f information aond knowledge Generation.

**Keywords: Regional Development. Municipalities. Explored Potencial. Unexplodited Potencial.**

## INTRODUÇÃO

Um estudo em acordo com algumas teorias do Desenvolvimento Regional.

Trata-se de uma pesquisa exploratória de caráter descritiva, com uma abordagem quantitativa e qualitativa mista. Neste trabalho, busca-se identificar aspectos relacionados às políticas públicas para o fortalecimento do desenvolvimento regional e local, bem como abordar alguns conceitos apontados por pesquisadores na área do desenvolvimento regional e sua contribuição ao pensar o crescimento de municípios, isso porque não é possível pensar em desenvolvimento sem pensar na sua divisão territorial, geográfica, cultural, econômica e sustentável. Assim, torna-se questão preponderante ao desenvolvimento, pesquisar, estudar e discutir espaços de produção e de crescimento de potencialidades alternativas, que possam servir de subsídios ao desenvolvimento de municípios do Noroeste Catarinense.

Desse modo, a pesquisa estrutura-se na relação dos vários aspectos da compreensão de que os atores sociais produzem conhecimento e, ao produzirem conhecimentos, concorrem para uma mudança social. Assim o estudo se fundamenta sob a perspectiva crítica do desenvolvimento, captando relações de avanço sociocultural e econômico. Além disso, apresenta fatores

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



condicionantes das relações de natureza política que influenciam atores regionais e locais na dinâmica de crescimento. Os resultados da análise apresentam a capacidade de articulação com os mais diferentes contextos: potencialidades-alternativas-estratégicas e os limites que impedem os municípios de se desenvolver. Isso ocorre, porque propõem enfoques que permitem visualizar novas dinâmicas de espaços com potencial de crescimento mais equilibrado e coerente de se pensar. Espaços estes em espaços de produção dentro de seus próprios espaços de poder, com capital social de emancipação política, econômica, e também humana e produtores de processos de desenvolvimento (MAIA; SANTIN, 2010). Assim, como resultado, há o fortalecimento do desenvolvimento local/regional dos municípios do Noroeste Catarinense.

Desse modo, procura-se sugerir potenciais comuns a todos como subsídios, por meio de uma base de dados, objetivando sugerir potencialidades para o desenvolvimento dos Municípios do Noroeste Catarinense. Nesse processo, buscou-se compreender o desenvolvimento dos municípios do Noroeste Catarinense, indicando potenciais para o desenvolvimento regional e potenciais aos municípios ainda não explorados.

Este artigo parte de uma provocação que se dá aos municípios, à sociedade civil-regional e aos órgãos governamentais para que aprofundem seu processo de planejamento de políticas públicas de desenvolvimento e que visem o crescimento econômico e a redução das desigualdades locais e regionais para a liberdade e o bem comum da sociedade.

Assim, o estudo aborda dados em relação às potencialidades, alternativas e estratégias que possam subsidiar e impulsionar o desenvolvimento local/regional de municípios do Noroeste Catarinense, ou seja, os municípios de abrangência da Associação dos municípios da AM-Noroeste. Aborda também os potenciais econômicos explorados, ou os ainda não explorados, como alternativas de desenvolvimento.

No que diz respeito à análise espacial, a região apresenta tipos específicos de atividades econômicas, suas localizações em relação a outras atividades, seus problemas e semelhanças ou os diferentes padrões de distribuição.

Quanto aos critérios legais, o estudo se fundamenta na exploração e interpretação de dados extraídos do IBGE, Constituição Estadual, Secretaria de Estado da Fazenda, Epagri- (SAR), Tribunal de Contas do Estado, dados da FECAM, Câmara Municipal de vereadores e Associação de Municípios.

O artigo apresenta uma abordagem mista por trazer aspectos qualitativos, de caráter descritivo, na busca por identificar potencialidades e alternativas de crescimento econômico e social dos municípios da AM-NOROESTE, com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento regional e local. Constituído pela identificação territorial dos municípios para dar início à análise e a interpretação das hipóteses levantadas, a compreensão dos processos produtivos de crescimento, do capital econômico, social, humano e institucional que se assenta em espaços de poder e transformação social.

A região Noroeste de Santa Catarina – a região desse artigo compreende os municípios do Noroeste Catarinense - AM-NOROESTE, a qual faz divisa com os municípios da região da



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



AMAI, municípios da região da AMEOSC, municípios da região da AMERIOS e de alguns municípios do Sudoeste Paranaense objeto de estudo deste artigo.

Os dados construídos delimitaram a consistência de hipóteses de potencialidades ao desenvolvimento regional e local dos municípios de Coronel Martins, Galvão, Jupiá, Novo Horizonte, São Bernardino e São Lourenço do Oeste. Tais potencialidades estão consolidadas nas práticas cotidianas heterogêneas que se constituem em seus espaços de poder, de capital social, de crescimento e de desenvolvimento local/regional, as quais foram analisadas através de fontes estatísticas do IBGE, FECAM, IPEA, e de fontes secundárias como *sites* e documentos dos poderes públicos (Prefeituras e Câmaras de Vereadores).

A análise dos resultados do artigo parte dos estudos, identificando fatores produtivos existentes que se encontram utilizados ou não e que caminhos podem ser construídos, implementados a fim de fortalecer o desenvolvimento local e regional; através do levantamento de dados, os recursos humanos, materiais e temporais necessários à sistematização dos dados coletados, a fim de delimitar as potencialidades, alternativas-estratégicas, dos recortes da estrutura produtiva local e de identificar padrões de crescimento econômico e social, peças importantes e indispensáveis à análise dos resultados do artigo, da produção de identificação fatores produtivos existentes que se encontram utilizados ou não, pressupondo que os agentes locais interagindo entre si, em regime de parceria e cooperação, possam tornar-se protagonistas de seus entorno, com o propósito de fortalecer o desenvolvimento local e regional, e considerar suas dinâmicas e potencialidades.

Os perfis Socioeconômicos dos municípios e região constituem uma provocação ao levantamento de dados, estudos, discussão para que vise um planejamento em que envolva a sociedade local e regional para o planejamento, aprofundamento das discussões e a regionalização de Políticas Públicas, visando o desenvolvimento como liberdade e a redução das desigualdades sociais propostas por Amartya Sen, em seu livro “*Desenvolvimento com Liberdade*”.

Cabe aqui destacar, por um lado, além do pioneirismo, a capacidade empreendedora, o espírito cooperativo, a caracterização sociocultural, política, histórica e geoeconômica, além de um conjunto de problemas econômicos e sociais. E, de outro lado, percebe-se um grande potencial para o desenvolvimento da região ainda não explorado ou em desenvolvimento.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A evolução das sociedades, impérios surgem, devido, especialmente, ao crescimento populacional que demandavam territórios maiores para alocação de seus povos. Assim, com a noção de povo e de pertencimento ao local, os povos passaram a buscar por territórios cada vez maiores. Esses agrupamentos sociais, como afirma Ratzel (1983), deram origem às cidades e, posteriormente, às metrópoles e este processo passa a ser interpretado como progresso (sinônimo de desenvolvimento).

Sobre esse contexto, estabelece-se o papel do Estado, no sentido de que, segundo Ratzel (1983, p. 10), “[...] todo o crescimento é na realidade, um crescimento do Estado.” Temos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



aqui, então, a noção de sociedade indissociável de território e sua relação com o desenvolvimento e seus elementos. Sobre isso, Santos esclarece ainda:

Foi, no contexto do imperialismo e das Grandes Navegações que tinham por objetivo a expansão e a conquista de territórios, que as primeiras relações sociais e comerciais entre diferentes povos começaram a ocorrer. A globalização, todavia, só foi se solidificar em meados do século XX, com a queda do socialismo não estimularam o desenvolvimento de recursos tecnológicos. Estes eram criados; tanto para estabelecer novos meios de comunicação, como sistema de telefonia, rádio e, posteriormente, a internet; quanto para aumentar a eficiência na produção. A internacionalização da economia permitiu que nos referíssemos a cidades mundiais, verdadeiros nós na cadeia de relações múltiplas que dão um arcabouço à vida social do Planeta. A verdade, porém, é que o espaço inteiro se mundializou e já não existe um único ponto do Globo que possa ser considerado isolado (SANTOS, 2012, p. 15).

Nota-se que o contexto da globalização, ou mundialização, forma-se como uma nova ordem global. Nesse parâmetro, o contexto regional ou local ganha uma nova perspectiva, sendo incluído num contexto maior, havendo, assim, a necessidade de um estudo detalhado sobre um planejamento estratégico que fosse voltado à promoção do desenvolvimento regional ou local. Sobre isso, Romeiro evidencia que o termo “desenvolvimento” passa por uma série de evoluções e mutações de conotação, sendo que, muitas vezes, e em diferentes contextos são atribuídos diferentes significados a ele, tais como: evolução, progresso, crescimento, industrialização, entre outros (ROMEIRO, 1991).

O termo desenvolvimento nos remete também a Amartya Sen, que defende o processo de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades, meios e fins do desenvolvimento. Celso Furtado também comunga do pensamento de Sen quanto ao grau de satisfação das necessidades humanas, e a evolução de um sistema social de produção (SEN, 2000).

Dessa forma, a primeira concepção mais difundida de desenvolvimento está relacionada à noção de progresso, uma vez que no período do imperialismo a conquista e a expansão territorial eram sinônimos, de riqueza e progresso. Já no contexto capitalista pós-revolução industrial, o acúmulo de capital é que passa a assumir tal significado, levando à exploração dos recursos naturais e à transformação destes em produtos com valor agregado à promoção do bem-estar social. Assim, sobre esse parâmetro, a industrialização traz um crescimento econômico, mas também causas e consequências danosas ao meio ambiente. Acreditava-se, à época, que o crescimento econômico seria capaz de promover o desenvolvimento, o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida. Constitui-se um novo paradigma, que surge a partir de novos debates sobre o desenvolvimento.

Como diz Siedenberg (2006), é possível ocorrer o crescimento econômico sem que haja desenvolvimento. E, apesar de todos os esforços realizados na construção e utilização de diferentes indicadores, não há um indicador suficientemente abrangente para mensurar um processo de desenvolvimento regional em toda sua amplitude.

Como, aponta Amartya Sen (2000), a promoção do bem-estar social está fundamentada no conceito de desenvolvimento, uma vez que ele é a expressão da capacidade das pessoas para fazer aquilo que valorizam e escolhem. Desse modo, a participação dos agentes locais (atores sociais) torna-se fundamental uma nova reestruturação das políticas públicas que corroborem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



e impulsionem o desenvolvimento regional em relação a sua capacidade produtiva, e na inserção da economia local, regional, e para além das fronteiras.

Por outro lado, Dallabrida (2010, p. 35), observa que “[...] a sociedade regional é como ator no processo de desenvolvimento, e isso implica na condição do cidadão participar duplamente no processo de decisão”. De um lado, é representado pelo Estado como figura política e, de outro, como ator regional, participando ou se fazendo representar, nos diferentes fóruns regionais em que são colocadas em discussão propostas de planejamento e definidas estratégias de desenvolvimento.

Entende-se aqui a capacidade de organização social local/regional, da existência ou não, de atores que possam se mobilizar em prol de interesses coletivos. Dallabrida (2010), ressalta também que o perigo está em que esses atores regionais e os movimentos sociais fiquem submetidos às relações de poder político na construção de coalizões locais para a disputa de recursos públicos.

Nesse sentido, torna-se importante pensar o desenvolvimento local/regional de uma forma endógena e horizontalmente distribuído, como um processo de crescimento capaz de superar as disparidades micro, macro e inter-regionais. Somado a isso, é importante estruturá-lo de maneira que possa difundir as inovações e o conhecimento, ampliando continuamente a capacidade de geração e agregação de valor sobre a produção. Desta forma, produzindo mudanças por parte dos atores sociais, podem tornar cidades e regiões mais competitivas e fortalecidas em suas comunidades (associações, instituições públicas, sindicatos, empresas e governo local), impulsionando o desenvolvimento local e da região com menos disparidades e mais participação, em um campo mais macro, no desenvolvimento e no crescimento econômico.

Desse modo, Dallabrida menciona o território como fator preponderante quando afirma que:

O conceito território refere-se a uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam nesse âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (DALLABRIDA, 2010, p.240).

Assim, ele sustenta a perspectiva do espaço geográfico a partir da dimensão espacial como um dos fatores preponderantes ao se pensar em desenvolvimento, o que muitas vezes impede o crescimento dos espaços regionais de desenvolvimento e, por consequência, seu crescimento econômico. Não se pode esquecer que território caracteriza-se também por uma questão de identidade enraizada num contexto histórico-social da cada região ou local, com valores e traços típicos dos locais num contexto maior, que é o sentido de pertencimento como valor agregado, e fator determinante no processo desenvolvimento, já que para ele:

[...] é uma construção social resultante de relações de poder que simultaneamente, contém a dimensão da unidade, da solidariedade e da conflitualidade. Trata-se de relações inseridas na história de uma sociedade situada territorialmente. Refere-se a uma fração do espaço, historicamente construída pelas interações dos atores sociais, econômicos, e institucionais que atuam nesse recorte espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



políticas, sociais, econômicas, culturais ou religiosas, oriundas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos. Um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, integrado em dinâmicas intraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2010, p. 250-251).

Assim, entende-se que o desenvolvimento territorial necessita ser pensado de modo a superar as várias diversidades de lugares, municípios, regiões e proporcione a compreensão de suas potencialidades.

Ao pensar o desenvolvimento de uma região em particular deve-se ter em mente seu conceito. Para isso, é necessário apontar algumas teorias que discutem o assunto, e as principais delas embasam-se na industrialização como um meio.

Cavalcante (2008) traz uma abordagem das relações em cadeias, ou seja, aquelas que impulsionam as principais atividades econômicas da região. As cadeias produtivas como estruturas econômicas se cruzam como meios propulsores de desenvolvimento regional, as quais são capazes de fomentar a economia de uma região em seus setores econômicos básicos: primário, secundário e terciário. O que não se pode negar aqui é que essas cadeias geram também tanto extremidades negativas, quanto positivas.

Compreender as teorias que versam sobre o desenvolvimento de uma região, e entender a influência que o Estado desempenha nesse processo, gera subsídios para que gestores públicos auxiliem na promoção do desenvolvimento, deve-se também considerar a participação da sociedade local no planejamento contínuo de ações, de espaços e da participação dos resultados do processo de crescimento.

Cavalcante (2008) observa que os impactos da terceira revolução industrial nas teorias de desenvolvimento regional, por passar a inspirar políticas públicas que busquem o desenvolvimento regional, esses autores trazem uma abordagem com um viés mais econômico. Os chamados polos de crescimento, a explicação para as aglomerações industriais urbanas, que combinam agentes ativos e agentes passivos, produzem conflitos entre espaços econômicos e os espaços politicamente organizados.

Assim, para Perroux (1967), é necessário proceder transformações de ordem psicológica e social na população para que aconteça o desenvolvimento. Assim, a população precisa despertar e refletir sobre ações que estimulem o trabalho e a inovação, e dessa forma corroborar para o desenvolvimento dos seus espaços.

Hirschman (1961), faz menção ao governo como o propulsor do desenvolvimento, o que, na sua visão, o obriga a fornecer infraestrutura social necessária para impulsionar os setores produtivos, elaborando estratégias e estabelecendo áreas prioritárias, ou seja, fornecendo recursos público oriundos de políticas econômicas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento.

Celso Furtado (1963), afirma que o desenvolvimento de um país, região ou município pode ser entendido como um processo contínuo de crescimento econômico acompanhado por

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mudanças qualitativas nos indicadores de bem-estar econômico e social. Suas ideias tecem a base do que é o chamado movimento desenvolvimentista brasileiro. Para ele, não há desenvolvimento sem crescimento econômico, e sua teoria baseia-se no desenvolvimento econômico pelo viés da industrialização.

Procurar alternativas exige uma análise econômica que traz à tona questões políticas, sociais, geográficas e históricas. E, como afirma Sen (2000), elas podem ser vistas como um processo de expressão das liberdades reais que a sociedade desfruta. Significa dizer que é a partir da sociedade que se exige a remoção de suas principais mazelas, como: privação de liberdade (pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, intolerância, negligência de políticas públicas e serviços aos menos esclarecidos, entre outras). A liberdade é defendida por Sen como expressão e expansão das potencialidades humanas, ou seja, como meio e fim que poderá atingir um desenvolvimento mais igualitário.

Segundo Moore (2000,1968), o desenvolvimento econômico traz uma mudança estrutural que vai muito além do aumento de produção. Para ele, implica em mudanças institucionais, leis, entre outras, e também motivações das atividades econômicas.

O espaço, enquanto região, entendido como único entre economistas, geógrafos, historiadores, políticos e cientistas, em que a região é vista como um processo de construção, em que a sociedade interage com o meio natural e constrói subsistemas, não mais como território habitado para tornar-se um espaço social. (ROLIM, 1989), que se tornam também em espaços sociais em que os fatores locais, possam ser fatores diferenciadores, que produzem e se transformam em fatores cooperativos e competitivos entre si.

Já na análise espacial busca-se, apresentar os tipos específicos de atividades econômicas, suas localizações em relação a outras atividades, seus problemas e semelhanças e, ou os diferentes padrões de distribuição e por sua vez entender o espaço locacional, é entender a região com suas relações de organização interna e externa, entre as regiões, interagindo entre si numa mesma realidade de cooperação.

Assim, Barquero (2001), menciona a cidade como um espaço de contínua transformação no qual atores tomam decisões e sofrem transformações em consequência de um processo de aprendizagem, de redes de cooperação que são desenvolvidos entre si.

Atualmente, as teorias de desenvolvimento econômico a partir do regional/local, são reconhecidas como possibilidades reais de transformação e crescimento, e como resultado seu desenvolvimento. Assim, é questão importante num ambiente globalizado, fazer com que as economias locais e regionais, identifiquem os processos de acumulação de capital, e esses produzem o desenvolvimento.

Barquero (2001), fundamenta-se na teoria do desenvolvimento endógeno por sustentar a inovação e o conhecimento para organizar a produção do desenvolvimento urbano do território e a complexidade das instituições que são fatores de acumulação de capital nas diferentes regiões.

Já Amaral filho, (2001), traz o desenvolvimento endógeno, entendido como um processo de crescimento econômico, da capacidade de geração e agregação de valor.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O que difere Barquero, por fazer uma análise dos sistemas produtivos locais e que esses, podem contribuir para o aumento da capacidade competitiva dos territórios e influenciar o desenvolvimento local. Segundo ele, as regiões tornam-se mais competitivas, e fortalecem suas comunidades locais; (associações, instituições públicas, sindicatos, cooperativas, redes, entre outros órgãos governamentais ou não), é assim, a capacidade entre seus componentes que identifica uma ideia de identidade.

Assim, o conceito de Regionalização por alguns autores, é mais um processo; não só de formação, mas de transformação de regiões, o que é fundamental para o desenvolvimento e o surgimento de políticas que venham proporcionar o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida defendida por Sen (2000). É a busca da identidade e da sua dimensão de propriedade, que propicia a retomada do sentimento de pertencimento.

Vê-se, assim um emergente paradigma da valorização do local abordado sob o prisma do desenvolvimento endógeno, vinculado aqui ao capital social e sob as novas teorias do desenvolvimento local que vem sendo debatido ao longo dos anos. Uma proposição que busque, responder: O que é? Por que ocorre? E, como pode ser impulsionado? Sob um campo de entendimento de que o local; não é somente o desenvolvimento de um município, território geográfico, histórico, social e cultural; mas, um desenvolvimento local socialmente construído, pode ser de uma cidade, de uma região ou de regiões. Levando-se em consideração as contribuições teóricas de Sen (2000), em que, defende o crescimento econômico como um meio dos indivíduos aumentarem suas capacidades individuais, como acesso à educação, moradia, segurança, o bem-estar social, e não como uma finalidade do desenvolvimento. Amparado nesse relatório é que surge o indicador, até hoje utilizado, como um dos mais abrangentes em termos de análise; o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, por levar em conta a renda, saúde e educação um novo paradigma ao desenvolvimento humano; adotado por muitos países.

Importante, aqui lembrar, que o surgimento de novos conceitos de desenvolvimento não significa que os mais antigos foram abandonados ou substituídos, mas, enfatizar que, em cada um pode haver uma superposição, trazendo alguns paradigmas maiores ou menores. A preocupação com o desenvolvimento de maneira mais igualitária tanto no passado, como presente, assim se constitui para alguns de forma exógena e para outros de forma endógena, não se pode; ainda, afirma qual a melhor teoria a ser seguida. Porém, a busca da aproximação do conhecimento das teorias é fundamental.

Desse modo, pode-se dizer que a economia de uma região se desenvolve em dois níveis: o exógeno e o endógeno, para algumas regiões mais exógenas e outras mais endógenas, e por consequente a compreensão de que pode haver desenvolvimentos distintos em cada região ou local, mas que esse desenvolvimento tem fortes correntes um com o outro – em paralelo.

Bastos (2005), retrata a década de 70 e 80, como uma grande reestruturação econômica, social e política advindo de um emergente desenvolvimento endógeno, emergindo de um modelo de produção fordista para um modelo de produção baseada na eletrônica e na informatização, surge assim, a desverticalização e a terceirização da produção – formação de redes entre produtores e fornecedores. A ideia, de desenvolvimento regional ou local fordista baseada na indústria centralizada em que o local é apenas um suporte do desenvolvimento econômico. Pouco a pouco, substituída pela ideia, do desenvolvimento local, trazendo uma polarização

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



entre a escala global com a escala local. Nessa ideia o desenvolvimento endógeno é determinado por aspectos intrínsecos ao local, ao território, e por sua capacidade de articulação e de utilizar suas potencialidades de maneira que possa estar conectado com o global.

Amaral Filho (2001), ao mencionar o desenvolvimento endógeno como uma abertura para os territórios regionais e locais, ao se adotar políticas de desenvolvimento, e essas, podem gerar internamente atividades; atores ampliando suas bases de decisões autônomas, e em suas mãos, os destinos da economia local ou regional. Segundo Amaral, “a chave para o desenvolvimento está na capacidade de os atores compreenderem as transformações que estão ocorrendo, para que possam evoluir e transformar”. (AMARAL FILHO, 2001, p. 275)

Benko e Pecqueu (2001), falam que: há necessidade da redefinição das funções do Estado, em redefinir as escalas territoriais, fortalecer os níveis de ação local e regional, atribuir as regiões, lugares e atores fontes de alternativas competitivas das atividades econômicas, entendido por ele como:

As políticas de planejamento territorial, ao encargo do poder central até os anos oitenta, foram delegadas às coletividades locais territoriais. O “desenvolvimento local” substitui a partir de então o desenvolvimento “de cima”. Não há territórios em crise, há somente territórios sem projeto”, declarou o ministro francês em 1997. Esta abordagem tornou-se incontornável tanto em economia quanto em política. A consideração de fatores locais nas dinâmicas econômicas aparece hoje como uma evidência e uma imperiosa necessidade (BENKO; PECQUEU, 2001, p. 37)

Vásquez Barquero (2001, p. 38), compartilha quando diz: o Estado cede seu papel de protagonista e de sua liderança, uma vez que, o território passa a ser o protagonista de geração do desenvolvimento e esse, se transforma e se expande pelo potencial existente; (regiões, locais ou cidades) mediante os investimentos realizados sob o controle da comunidade local.

Já no Brasil o desenvolvimento endógeno abre caminho, para um amplo campo de discussões políticas, estratégias e troca de experiências voltadas à promoção do desenvolvimento, em regiões e cidades, abordando: - Arranjo produtivo Local (APL) entendido como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais; - indicação geográfica – através da obtenção de selo de denominação de origem para produtos, agregando valor à produção local, torna a região competitiva e articulada; -Planejamento Estratégico de cidades, ou planejamento estratégico urbano – construído por projetos de desenvolvimento (crescimento), a partir do compromisso de atores públicos e privados; - As city marketing – em que as cidades são valorizadas por propagação a partir de suas imagens aos olhos da sociedade, e por consequência novos investimentos.

O processo de desenvolvimento, uma questão quantitativa que adquire dinâmicas qualitativas, remete a uma preocupação com espaços que se tornem espaços produtivos de capital econômico, social, humano, institucional e que possam superar as desigualdades territoriais, onde se procura identificar potencialidades e limites, para a superação das dicotomias de um desenvolvimento exógeno, dos fatores produtivos que esses espaços possuem para um desenvolvimento, mais protagonistas em seus municípios.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



O desenvolvimento regional/local deve levar em conta um conjunto de procedimentos que possam ser implantados para melhorar a qualidade de vida das pessoas, que vivem atualmente e das que virão. O bem-estar social é alcançado de maneira que as pessoas se sintam felizes onde vivem o que nesse processo, muitas vezes depende do protagonismo regional e local, através de estratégias e políticas públicas eficientes; tendo como princípio básico a democracia participativa, colaborativa e acima de tudo com responsabilidade e transparência.

O tema desenvolvimento regional aqui, está preconizado entre as políticas públicas, e que o problema das desigualdades econômicas e sociais vem marcando o processo de regionalização. E esse, por sua vez está sempre entre os discursos dos governantes para impulsionar o crescimento econômico, dessa maneira, oportunizar a visualização de potencialidades para além das suas fronteiras, tem-se mostrado como fator importante.

A participação da sociedade potencializando municípios emergentes em seu capital regional e local, que respeite as diferenças, incorpora propostas da população em seu espaço histórico, geográfico, territorial, econômico e culturalmente constituído.

A incorporação do conhecimento do espaço geográfico e seus arranjos espaciais, das instituições e redes de relações existentes possibilita seu planejamento. Assim o processo histórico de regionalização, a experiência no trabalho conjunto, entre municípios com características semelhantes podem levar às regiões, cada vez mais, potencializar alternativas das mais variadas na busca do desenvolvimento regional e local.

O êxito no desenvolvimento regional e local amparado no capital social e governança são imprescindíveis; irradia motivação, representatividade, articulação e legitimidade regional na promoção de políticas públicas, uma vez que cria condições de decisões regionais.

### 3. DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DO NOROESTE CATARINENSE

O desenvolvimento da região do Noroeste catarinense apresenta um viés territorial e geograficamente desigual, o desenvolvimento dos municípios e a correlação desses com sua região impõe cotidianamente um desafio no processo de Planejamento e Implementação de Políticas Públicas, é necessário o estímulo ao desenvolvimento de alternativas com potenciais local e regional, passando pela desconcentração do desenvolvimento econômico.

Diante disso, o apontamento de alguns desafios se fazem, relevantes e merecem atenção especial, tais como: o meio rural, que tem um forte êxodo rural e regional e com predomínio de perda populacional em quase todos os municípios; a produção primária, principalmente o setor agropecuário, que tem predomínio de lavouras temporárias (soja e milho); e da criação intensiva de animais (bovino, suínos e aves) presente nas propriedades rurais.

De outro modo, o crescimento da área urbana traz consigo necessidades de planos estratégicos para o atendimento das demandas.

O Desenvolvimento Social que se apresenta em alguns municípios com IDHM insuficiente, possuem vulnerabilidade social que indicam índices acima da média do Estado. Isso, por sua vez, gera um grande percentual de pessoas recebendo Bolsa Família, tanto quanto pela renda *per capita* das famílias, geração de riquezas e pelo PIB *per capita* abaixo da média estadual.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O Noroeste Catarinense apresenta-se como uma região com geração de riqueza a partir do setor primário (agropecuária), e ainda possui, em sua maior parte, municípios com dependência excessiva dos municípios polos. A geração de renda se dá a partir de atividades relacionadas à administração pública e também às indústrias centradas no município de São Lourenço do Oeste e Quilombo.

Os municípios de Coronel Martins, Galvão, Irati, Jupiá, São Bernardino e Novo Horizonte têm forte dependência de empregos gerados a partir da Administração Pública. Esses são alguns desafios a serem observados quando se questiona sobre como apontar potencialidades que possam se tornar alternativas de fomento ao desenvolvimento local e regional, e, por sua vez, econômico e sustentável.

Dessa forma há a necessidade de entender a influência dos atores regionais e até mesmo local, assim ao estudar a região de abrangência do Noroeste Catarinense incluídos no foco desse artigo os oito municípios sendo eles: Coronel Martins, Galvão, Irati, Jupiá, Novo Horizonte, Quilombo, São Bernardino e São Lourenço do Oeste, contam com uma população estimada de 48.196 habitantes, sendo que 35,4% deles residem no meio rural e 64,6% residem na área urbana.

Destaque para São Lourenço do Oeste que está entre as 50 maiores economias de Santa Catarina.

A Colonização da região, constituída em sua maioria por Italianos e Alemães, mas há ainda a presença de caboclos, poloneses, africanos, entre outros, já em relação à população segundo dados extraídos do IBGE, observa-se que a região se caracteriza por uma população predominantemente urbana, com 64,5%, residindo no meio urbano e 35,5% no meio rural. Caracterizando uma forte diminuição da população rural ao fazer uma correlação entre os dados apresentados dos municípios que compõem a AM Noroeste, mais especificamente o Noroeste Catarinense. Em 2019 o principal centro populacional da região destaca-se São Lourenço do Oeste apresenta um acréscimo de 2.279 habitantes, já o município de Galvão apresenta maior perda populacional com uma diferença em relação ao ano de 2010, com 602 habitantes, seguido do município de Quilombo. Excetuam-se o Município de Coronel Martins e São Lourenço do Oeste apresentaram acréscimo populacional em relação aos demais municípios tiveram relevante perda populacional.

Em relação ao PIB – Per Capita a região do Noroeste apresenta o município de Irati com menor valor per capita de R\$ 19.057,94 uma diferença a menor de R\$ 11.728,33. O Município de Novo Horizonte apresentou o maior ganho proporcional com uma variação de R\$ 11.728,33 a maior em comparação ao ano de 2010/2018. Os demais municípios todos apresentam ganho considerável. Entre o ano de 2010 e 2018 a região do Noroeste Catarinense, o PIB per capita passa de R\$175.889,52 para R\$ 230.480,26. O PIB – regional em 2010 era de R\$ 1.122.997,00, apresentando os municípios de Quilombo e São Lourenço do Oeste com a maior cota de geração do PIB regional. Já se comparar o ano de 2019 o PIB – regional apresenta um acréscimo a maior de R\$ 1.688.002,30, observa-se que na proporcionalidade dos municípios o que apresentou maior perda em seu PIB foi o município de Irati em média de 50% a menos, porém São Bernardino também apresenta uma perda em relação aos anos, vamos constatar que em alguns, há uma perda quase que desproporcional durante os anos, apesar de ser, de menor expressão se comparar com a região. Uma vez que os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Municípios de Quilombo e São Lourenço do Oeste juntos detêm um PIB 2010 de R\$ 817.105,00. E em 2019 DE R\$ 1.313.293,30 correspondendo em torno de 74% do PIB Regional.

Em relação aos setores que compõem o Valor Adicionado Bruto – VAB, em 2010 os setores como a Prestação de Serviços, Indústria e Agropecuária sua principal fonte. Em relação à média, a agropecuária destaca-se os municípios de São Lourenço do Oeste, Novo Horizonte, Jupiá, São Bernardino demonstrando um perfil mais voltado à produção agropecuária.

Na Indústria apresenta os municípios de Quilombo e São Lourenço do Oeste, quanto ao setor de prestação de serviços podemos destacar que todos os municípios possuem relevância destacando-se São Lourenço do Oeste como o maior polo na prestação de serviços. Assim, confirma-se uma região com perfil voltado ao setor primário. Ao compararmos 2010 e 2018, o valor adicionado bruto – VAB, em termos relativos todos os setores têm contribuído em muito para o desenvolvimento local/regional,

Municípios como: Coronel Martins, Galvão, Jupiá, São Bernardino apresentam um perfil agropecuário, O setor de Indústria vem se destacando Novo Horizonte que nos últimos anos emerge seu PIB maior na indústria, apesar de também ser relevante e equilibrado o setor agropecuário e o setor de prestação de serviços.

Os municípios de Quilombo e São Lourenço do Oeste apresentam uma crescente tendência para a indústria e prestação de serviços se colocando como polos econômicos regionais, com forte influência nos demais municípios de menor proporção econômica.

O Município de Irati, apesar de ser um município interiorano, apresenta sua principal fonte de arrecadação econômica o PIB voltado para a prestação de serviços.

A indústria e agropecuária são setores importantes com geração de riqueza em todos os municípios contribuindo de forma significativa para a economia local e regional. A agricultura gera um importante fator econômico para a região, com expressão econômica os produtos das lavouras temporárias; destaque para as culturas de milho soja, feijão e também uma pequena produção de trigo e alguns produtos em pequena escala e em desenvolvimento da agricultura familiar. Em seguida a bovinocultura com extrema importância relativa em todos os municípios da região destacando-se a criação de gado de corte e leite, suínos e produção de aves de corte para indústria de abate. A região apresenta uma agropecuária bastante diversificada, a partir da produção de cereais e da criação de animais; principais produtos do VAB da agropecuária. Dos municípios em estudo. No VAB da indústria, a indústria de transformação e a construção civil encontram-se fortemente concentradas nos municípios de Quilombo e São Lourenço do Oeste. A indústria de transformação tem importante presença econômica em termos de geração de valor adicionado bruto (VAB), destaca fortemente a atividade alimentícia, com destaque para o Município de São Lourenço do Oeste na produção de massas e biscoitos. A indústria de transformação leiteira concentra-se nos municípios de Galvão, São Bernardino e São Lourenço do Oeste.

Na região há uma baixa diversidade de transformação na região, outros segmentos como confecção e têxtil, eletrometal mecânica, têm pouca expressão econômica, porém um setor em crescimento a ser explorado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O Setor de serviços com relevância econômica bastante grande nos pequenos municípios e também nos dois municípios polos, contribuindo para a geração de valor adicionado bruto (VAB),

No VAB dos serviços, a atividade Administração Pública com forte incidência no VAB serviços dos municípios do Noroeste Catarinense, sendo o de maior participação relativa nos oito municípios da região. Isto sinaliza uma dependência considerável da geração de valor adicionado em serviços a partir do setor público. Esta dependência é mais intensa nos municípios de menor porte, sobretudo de Coronel Martins, Galvão, Jupiá, e principalmente o município de Irati.

Em relação aos indicadores sociais, os municípios da região apresentam um significativo percentual que ao passar dos anos apresenta uma proporção bastante grande de beneficiários do Programa Bolsa Família, ao compararmos os anos de 2010 e 2019, segundo os dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social, nos chama atenção o que demonstra de que pessoas vivem na região em situação de vulnerabilidade social e por consequência municípios com baixo índice de desenvolvimento social.

Quanto às Despesas Realizadas os municípios de Irati, Quilombo e São Bernardino apresentam um déficit orçamentário ao compararmos com a Receita Corrente Arrecadada, chama atenção principalmente por constatar certa deficiência na gestão dos recursos públicos, os mesmos apresentam uma situação fiscal crítica ou difícil, posicionando-se no grupo de municípios de “gestão em dificuldade”.

Os demais municípios têm apresentado uma dinâmica de receita e despesas equilibrada.

*Das potencialidades*, São Lourenço do Oeste - município de grande destaque no cenário regional, planejado e constituído para ser referência de progresso e desenvolvimento. Uma economia que está entre as 50 maiores de Santa Catarina. Na Lista das 100 cidades mais desenvolvidas do Brasil, baseados no estudo da IFDM – que acompanha os municípios anualmente em desenvolvimento socioeconômico em três áreas de atuação: Emprego e Renda, Educação e Saúde. O setor de Prestação de Serviços e Industrial com destaque ao ramo alimentício, responsáveis por mais de 85% da riqueza produzida, com crescente alternativa de geração de renda em toda a região do Noroeste Catarinense.

O setor Agropecuário um dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento agrícola reconhecido como uma das maiores bacias leiteiras do estado de Santa Catarina uma das principais forças motrizes do município, contando com cerca de 1300 criadores e um rebanho de aproximadamente 20.000 cabeças, produzindo mais de 40 milhões de litros de leite/ano, a cada dia vem aumentando sua produção e também devido aos programas de incentivo, como: Programa de Melhoria Genética do Plantel de Gado Leiteiro. Essa melhoria acontece a partir de 2010 com a implantação em parceria com a Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ e o Governo Municipal, implantando o curso Superior de Tecnologia em Bovinocultura Leiteira o que permitiu a melhoria produtiva, competitividade nas propriedades como novas alternativas de emprego e renda para os agricultores. Em parceria com a EPAGRI vem desenvolvendo experimentos com a inédita produção de oliveiras. Conta ainda, com importante fluxo turístico baseado no Turismo de Eventos, cenário que vem se consolidando e apontando maior visibilidade, desenvolvimento e pujança

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ao município. Também é destaque de potencial o FLIC, EFAISLO, ICSL, Festas gastronômicas (Italiana e Alemã), Festival do Rock, Festival de danças tradicionais realizadas pelo CTG Amizades sem Fronteiras, Festivas de Corais, Festival da cultura com um diferencial em expansão ao atendimento e propagação do setor cultural local e regional.

No esporte destaque para o campeonato estadual de Futsal, bolão e ciclismo sendo destaque regional e até estadual.

*Coronel Martins*, aponta para agricultura sua base de desenvolvimento, destacando atividades como a suinocultura, as lavouras temporárias de feijão, soja e milho, sendo que dados apontam para uma produção aproximada de 35% de milho e 32% a suinocultura valor agregado ao VAB agropecuário. O Associativismo e o Cooperativismo são fortes influenciadores de desenvolvimento nesse município. Visando incentivar a produção leiteira e agropecuária o poder público municipal adota o sistema de serviços de produção de silagem, através do auxílio aos agricultores, atendendo mais de 250 propriedades.

*Galvão*, município com potencial essencialmente agrícola, destacando a produção de soja e na produção de gado leiteiro e grande produção de gado de corte. Na indústria agrega valor ao cooperativismo e a produção do laticínio. No que tange ao aspecto cultural destaca-se o Festival da Canção, a festa do município com a realização da Feira da Indústria, Comércio e Agropecuária, e também de grande proporção regional o Jantar da Moranga.

*Jupia*, potencial voltado para produção leiteira, produção de aves de corte, além de intensa produção de milho, soja.

*Irati*, - município essencialmente agrícola.

*Novo Horizonte*, município que vem se destacando no desenvolvimento e ampliação do seu Produto Interno Bruto, possui na agricultura e na indústria seu principal fator de crescimento.

*São Bernardino*, município essencialmente agrícola, sua produção agrícola e agropecuária proveniente da agricultura familiar. A produção leiteira é a vocação local.

*Quilombo*, com características de abrangência regional, atendendo em vários serviços públicos para outros municípios menores como é o caso do município de Irati.

Faz parte do mapa turístico nacional e possui o selo nacional “+Turismo” do Ministério do Turismo e pertence a rota turística “Vale das Águas”.

*Dos Potenciais não explorados: São Lourenço do Oeste* aponta potencialidades ainda não exploradas na sua totalidade, pode-se citar sua Gastronomia em expansão nas festas tradicionais Alemã, italiana, além das festas tradicionais nos eventos comunitários com alto potencial do capital humano. Outra, alternativa são os esportes, tais como: Futsal, Corrida Rústica e Ciclismo. Aponta também lugares para exploração de esportes radicais.

*Quilombo*, possui vários potenciais ainda não explorados em sua totalidade, como: as cachoeiras na Linha Salto Saudades, o Parque termal de Águas Sulfurosas, a Rota dos “Encantos Rurais” são alguns atrativos capazes de fomentar a economia local e regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



*Jupirá*, município com grande potencial turístico a ser explorado, como: O Morro do Divisor recebe anualmente mais de cinco mil visitantes de várias regiões e estados, o Morro Agudo e sua característica religiosa; por sua romaria em honra à nossa Senhora Aparecida, trazendo visitantes de várias regiões. Conta ainda com potencial de turismo rural. A Feira do colono é outro aspecto capaz de promover agregação de recursos na promoção do desenvolvimento local.

*Galvão*, apresenta áreas de camping para exploração de seu capital, na área da agricultura a viabilização e incentivo à produção de mel, implantação de fábrica de sucos, entre outros.

*Coronel Martins*, município agrícola tem na exploração da agricultura familiar seu maior potencial, através do incentivo à produção de produtos da medicina alternativa, incentivo à produção orgânica, a piscicultura, erva mate, reflorestamento, produção de laranja, bem como atividades relacionadas ao comércio e distribuição de insumos e produtos agropecuários com recursos que possam viabilizar e consolidar um crescimento significativo.

*Novo Horizonte* tem, na agricultura um diferencial – a agricultura familiar que vem se destacando no cenário regional e até mesmo em outras regiões, por produzir produtos para alimentação escolar saudável, necessitando apenas de aporte ao fomento da cadeia produtiva pelos órgãos públicos.

*São Bernardino* vem se destacando no fomento ao resgate de sua história, município de colonização alemã busca implantar políticas voltadas ao capital social, a agricultura familiar é outro potencial necessitando de incentivos. O município possui ainda lugares capazes de ser explorados; por esportes radicais como voos de asa delta, tirolesas, trilhas.

Quanto aos potenciais regionais a serem explorado pode-se citar:

Na agricultura, - incentivo à produção orgânica, incentivo à produção de produtos da medicina alternativa; feira do produtor; produção de alimentos saudáveis e artesanais; tais como embutidos, massas caseiras, bolachas, geleias entre outros; Incentivo a agricultura familiar; a busca por uma certificação regional dos produtos para comercialização.

Na Cultura, - Apoio as entidades culturais; implantação de centros ou museus culturais; incremento na divulgação das festividades de abrangência regional – festa Italiana, Festa Alemã e Natal, Festivais entre outros.

No Comércio e Indústria, - Incremento nos incentivos fiscais; parceria entre o Público e o Privado para o desenvolvimento e crescimento; melhoria na legislação para que empresas possam se estabelecer.

Na Tecnologia, - Implantação de um polo tecnológico, capaz de agrega vários startups; melhoria nos sistemas de distribuição internet; implantação de redes de internet rural; uso da energia solar com implantação de placas de energia.

Esses são alguns dos potenciais não explorados tanto no local como no regional, mas que podem agregar crescimento econômico de maneira mais sustentável.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Os Poderes Públicos de todas as esferas, a fim de ampliar políticas de incentivo ao agricultor e ao jovem do campo;

Parcerias entre os entes federados, autarquias entre outros.

O papel da Universidade como propulsora e detentora do conhecimento apresenta-se aqui um suporte aos pequenos municípios através de parcerias.

A necessidade de implantação de observatório regional com a construção de indicadores local e regional precisos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Determinar o desenvolvimento de um território ou região, é determinar por que surgem as atividades econômicas impulsionadoras do crescimento do desenvolvimento, pressupõem o crescimento, condição necessária para o desenvolvimento local ou regional.

As teorias do desenvolvimento endógeno conseguem explicar por que surgem as atividades o que dá origem ao desenvolvimento em função das inovações tecnológicas, existência de capital social, é a existência de capital social que torna possível o surgimento de atividades econômicas, dinâmicas que impulsionem o desenvolvimento. Porém, não se pode dizer que é o capital social quem determina o crescimento ou o desenvolvimento, mas apenas que eles têm ligação entre si.

Ao longo dos últimos anos, a evolução do conceito de desenvolvimento caminhou do paradigma econômico baseado no crescimento do PIB, para o paradigma baseados no social, humano e sustentável. As teorias de desenvolvimento, desde as clássicas até às recentes, procuram explicar como ocorre, mas acabam em entender como o crescimento ocorre sem se preocupar como se dá a transposição do crescimento para a expansão do bem estar material e social da sociedade como um todo. Há um grande número de cidades cuja prosperidade econômica trouxe o chamado desenvolvimento, mas também problemas sociais, urbanos e ambientais. Os resultados são importantes e ajudam a complementar, a nosso ver, a discussão atual sobre os novos rumos das dinâmicas de desenvolvimento.

O desenvolvimento regional deve significar um conjunto de alternativas implementadas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, alcançados para que as pessoas se sintam mais felizes nos locais em que vivem. O processo de desenvolvimento deve buscar através de estratégias e políticas públicas eficientes, democráticas, participativas e transparentes, o que remete a necessidade de informações adequadas que demonstre o pleno conhecimento do espaço geográfico e seu arranjo espacial, das instituições e rede de relações existentes visando possibilitar o planejamento e a gestão territorial.

O processo histórico de regionalização acumula experiência e tradição do trabalho conjunto dos municípios que possuem características semelhantes. A desconcentração de recursos, do poder, o desenvolvimento regionalizado e a municipalização das ações podem alavancar modernização e eficiência pública.

Assim, pode-se fazer diferentes leituras que demonstram diversas contradições nas comparações entre os diferentes índices de estudo. Em contrapartida, é inegável a importância

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dos indicadores, como medidas e parâmetros por conter informações relevantes sobre determinada ação que se pretende.

A importância de elaborar um indicador regional que tenha qualidade é um processo complexo, exigem cálculos, variáveis adequadas e oriundas de fontes ou base confiáveis, sendo assim mais complexo ainda é a composição de índices de desenvolvimento. A prática municipal deve contemplar os indicadores como ferramentas de avaliação das ações, metas, objetivos ou programas, planejamento. Os avanços na produção dos indicadores foram bastante expressivos, uma vez que a temática abordada é bastante instigante por considerar as instituições envolvidas na produção do desenvolvimento local e regional possibilita a mensuração do processo de desenvolvimento de um município e que procure representar a realidade local em seus aspectos ou dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais, dentre outras.

Quando se fala em construção de uma sociedade sustentável, deixa-se de pensar unicamente em retorno financeiro e passa-se a valorizar um processo de desenvolvimento mais sustentável. Logo é importante salientar que não adianta tentar estabelecer alternativas ou potencialidades, se não for explicitamente descrita a apresentação de alguns dados possíveis e necessários. A construção de um índice de Desenvolvimento Sustentável sobre um conjunto de variáveis que precisam ser considerados e que contemple o bem estar da sociedade, e o bem estar econômico, como indicador derivado do meio econômico, do capital social e das atividades de produção.

Há necessidade de indicadores municipais para monitoramento do planejamento público no âmbito local; tais aplicações requer não apenas indicadores para o conjunto dos municípios, mas também para seus distritos, bairros, vilas e comunidades, idealmente implantados a partir de um Sistema de Informações Geográficas, estreitando os laços e relações entre a sociedade civil, universidades e a administração pública.

Assim, dados apontam a grande influência da agricultura familiar na região, sendo que esta é basicamente o perfil dos agricultores dos municípios, onde há destaque para a produção de leite (principal vocação) além de milho e soja. Os problemas mais identificados estão na sustentabilidade rural e no próprio envelhecimento do homem do campo. A água sendo muito discutida, a contar pelos períodos de estiagem que atingem a região principalmente nos meses de Janeiro e Fevereiro, necessário assim, uma política de reaproveitamento da água da chuva, para que as fontes e riachos sirvam para o consumo humano e animal. Desenvolver de forma sustentável a multifuncionalidade dos espaços rurais, aumentar a competitividade do agronegócio, melhorar a atratividade e a qualidade de vida no interior, para que se possa reduzir o êxodo rural, fortalecendo a gestão dos recursos naturais através de articulação institucional, das entidades unificadas de licenciamento, monitoramento e fiscalização. A vantagem competitiva vinculada ao poder do conhecimento que vem ganhando peso significativo como fator de produção, bem como a necessidade de mudança nas políticas e nas práticas de desenvolvimento das pessoas, são mudanças nos processos de difusão e ampliação, considerando que o grande desafio é transformar a informação em conhecimento, formação e capacitação, pontos centrais de desenvolvimento.

Por ser uma região que investe na agricultura, há oportunidades de pesquisas e investimentos tecnológicos; como a implantação de incubadoras tecnológicas segundo a vocação produtiva



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



da região, através do apoio a criação de novos centros tecnológicos em estreita articulação com as universidades públicas ou privadas regionais, principal propulsora desse conhecimento.

Há também a necessidade de pesquisas ou implantação de polos de reciclagem, tratamento e destinação de resíduos, de derivados do esgotamento sanitário urbano e de efluentes industriais. A possibilidade de implantação de programas visando à coleta e reciclagem de resíduos da agricultura e agroindústria, gerando novas tecnologias e processos de gestão sustentável. Pressupõe-se que os agentes locais interagem entre si e em regime de parceria e cooperação, tornam-se protagonistas de seu entorno, fortalecendo o desenvolvimento regional e local considerando suas dinâmicas, potenciais e limites.

Em tese constitui-se numa abordagem acerca das disparidades regionais e local de renda, em que o objetivo maior foi sugerir potenciais de desenvolvimento aos municípios do Noroeste catarinense.

No momento inicial procedeu à tentativa de trazer algumas considerações acerca de uma linha de pensamento e seus fundamentos principais das teorias de desenvolvimento regional abordados, apontando potenciais de desenvolvimento aos municípios do Noroeste Catarinense.

Assim, o desenvolvimento do presente artigo possibilita uma análise de como os municípios do Noroeste Catarinense; mais especificamente da região de abrangência da Associação de Municípios - AM-NOROESTE, constituem seu desenvolvimento através de uma reflexão muito, além de permitir alternativas de como minimizar os impactos.

Cabe destacar que o desenvolvimento local e regional identificado como paradigma do desenvolvimento endógeno se refere a um determinado território socialmente construído, tanto ao desenvolvimento de um local quanto ao de uma região, tem no capital social seu maior aporte pela valorização do local e dos atores sociais. A participação da comunidade em geral é o que garante o seu crescimento, fundamentado nos pequenos produtores, no associativismo, no cooperativismo e nas ações cooperadas para a valorização do território local e regional como grande potencial de desenvolvimento. E por falar em território, ele pode constituir-se e desenvolver-se a partir da adoção de estratégias de desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações, desde que; resgate a cultura local e regional e seja capaz de reduzir as desigualdades, pautados na sustentabilidade, um desenvolvimento sustentável social, econômico, ecológico, cultural e geograficamente considerado na geração de renda a seus participantes por meio atividades, que tenham raízes em um processo de identificação cultural de uma região.

Dada à importância do artigo, torna-se necessário a implementação de uma banca de indicadores precisos que mostrem a realidade e tragam como resultado um desenvolvimento mais equilibrado. De modo geral, as dificuldades e desafios perpassam sempre pela busca do conhecimento através de estudos e pesquisas, fica evidente que os desafios dos municípios são os mesmos, e que isso faz parte do processo de desenvolvimento, a parceria, a integração e o comprometimento com o bem estar de todos; bem como, a visão dos mesmos em relação aos desafios por eles enfrentados e aos que ainda irão enfrentar. Os resultados obtidos podem ser mais amplos com indicadores de fatores das teorias do desenvolvimento contribuindo para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



uma linha de interpretação das experiências regionais e locais convergindo ao estímulo da geração de uma capital socialmente produzidos a partir do local historicamente, culturalmente, socialmente, economicamente e também geográfica e territorialmente constituído como pressupõe Dallabrida.

E, como aponta Becker (2002, p.35), 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.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, FILHO, J. A. Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas públicas**, v. 9 n.23, p. 261-286, 2001.
- BARQUERO, Antonio. **Transformaciones Globales: Instituciones y Políticas de Desarrollo Local**. Rosário: Editorial Homo sapiens, 2001, p. 186-230.
- BENKO, G.; PECQUEU, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v.1 6, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em Economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 2, n. 1, p 9-32, 2008.
- DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**. Porque algumas regiões se desenvolvem e outras não? 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p.
- DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Indicação geográfica e desenvolvimento territorial: reflexões sobre o tema e potencialidades no Estado de Santa Catarina**. 1. ed. São Paulo: LiberArs, 2015.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.1963.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. **IBGE**, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/pesquisa/>. Acesso em: 24 ago. 2021.
- 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.
- PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Moraes editora, 1967.
- RATZEL, Friedrich. **Geografia**. São Paulo: Ática, 1983.
- ROLIM, C. F. C. Espaço e Região: um retorno aos Conceitos originais. Fortaleza: UFC, 1989.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento econômico e a questão ambiental: algumas considerações. **Rev. Análise Econômica**, v. 9, n. 16, 1991.
- SANTOS, Everton; BITARELLO, Jucelaine; MONTARDO, Sandra; PEDDE, Valdir. Capital Social, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. *Gestão e Desenvolvimento*. 2012. p.105-115
- SECRETARIA DE ESTADO E PLANEJAMENTO. **Descentralização do Governo, um caminho para a democracia participativa**. Florianópolis, 1989.
- SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.
- SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento regional. *In: SIEDENBERG, D. R. Dicionário do desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006
- As referências devem ser apresentadas em ordem alfabética, de acordo com as normas ABNT/NBR-6023.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3 – Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## ANÁLISE REGIONAL E ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA DE 5 MUNICÍPIOS INFLUENTES NA REGIÃO NORTE-NORDESTE DE SANTA CATARINA, BRASIL

REGIONAL ANALYSIS AND PRODUCTIVE SPECIALIZATION OF 5 INFLUENTIAL MUNICIPALITIES IN THE NORTH-NORTHEAST REGION OF SANTA CATARINA, BRAZIL

ANÁLISIS REGIONAL Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE 5 MUNICIPIOS INFLUENCIALES DE LA REGIÓN NORESTE DE SANTA CATARINA, BRASIL

Claudio Machado Maia<sup>1</sup>, Fernanda Heidemann<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Economia. Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor Visitante Sênior Titular. UFRN. JC2 Inteligência Estratégica. E-mail: claudiomaia.dr@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação do Curso de Medicina Veterinária, Universidade do Contestado. Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: fernandaheidemann16@gmail.com

### RESUMO

Conhecer e compreender a estrutura produtiva espacial e identificar padrões regionais de crescimento econômico é um exercício que permite interpretar dinâmicas e proporcionar o debate sobre protagonismo local para tomadas de decisão e por políticas públicas específicas. Neste sentido, este artigo se apresenta como exercício para analisar a especialização produtiva na região Norte-Nordeste de Santa Catarina a partir de cinco cidades influentes (Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União e Rio Negrinho), com uso de indicadores de localização e especialização regional através do cálculo do quociente locacional. É possível reconhecer padrões de especialização vinculada às atividades agropecuárias, seguidas de atividades do setor de serviços e industriais, polarizadas pelos municípios de Canoinhas e Mafra-SC. Em alguns aspectos, a região de pesquisa é polarizada diretamente por Jaraguá do Sul e um conjunto de cidades que, por sua vez são polarizadoras ou exercem influência em outras cidades, como por exemplo Mafra e Canoinhas, em alguns aspectos Rio Negrinho.

**Palavras-chave:** Especialização produtiva. Potencialidade regional. Macrossetores produtivos. Análise regional.

### RESUMEN

Conocer y comprender la estructura productiva espacial e identificar patrones regionales de crecimiento económico es un ejercicio que permite interpretar dinámicas y brindar debate sobre el protagonismo local para la toma de decisiones y para políticas públicas específicas. En este sentido, este artículo se presenta como un ejercicio para analizar la especialización productiva en la región norte-noreste de Santa Catarina de cinco ciudades influyentes (Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União y Rio Negrinho), utilizando indicadores de ubicación y regionales. especialización mediante el cálculo del cociente de ubicación. Es posible reconocer patrones de especialización vinculados a las actividades agrícolas, seguidos de actividades en los sectores industrial y de servicios, polarizados por los municipios de Canoinhas y Mafra-SC. En algunos aspectos, la región de investigación está directamente polarizada por Jaraguá do Sul y un

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



conjunto de ciudades que, a su vez, se están polarizando o ejercen influencia sobre otras ciudades, como Mafra y Canoinhas, en algunos aspectos Rio Negrinho.

**Palabras clave:** Especialización productiva. Potencial regional. Macrosectores productivos.

## ABSTRACT

Knowing and understanding the spatial productive structure and identifying regional patterns of economic growth is an exercise that allows interpreting dynamics and providing debate on local protagonism for decision-making and for specific public policies. In this sense, this article is presented as an exercise to analyze the productive specialization in the North-Northeast region of Santa Catarina from five influential cities (Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União and Rio Negrinho), using location indicators and regional specialization through the calculation of the location quotient. It is possible to recognize patterns of specialization linked to agricultural activities, followed by activities in the service and industrial sectors, polarized by the municipalities of Canoinhas and Mafra-SC. In some aspects, the research region is directly polarized by Jaraguá do Sul and a set of cities that, in turn, are polarizing or exert influence on other cities, such as Mafra and Canoinhas, in some aspects Rio Negrinho.

**Keywords:** Productive specialization. Regional potential. Productive macro-sectors. Regional analysis.

## INTRODUÇÃO

Compreender a estrutura produtiva regional e identificar padrões regionais de crescimento econômico permite interpretar dinâmicas e gargalos, e proporcionar o diagnóstico sobre protagonismo local/regional para tomadas de decisão para proposição de políticas e planejamentos específicos. Assim, para fins de se identificar o dinamismo dos municípios, assim como a especialização produtiva regional, neste estudo utilizou-se do quociente locacional (QL) com vistas a identificar o nível de especialização dos respectivos macrosetores produtivos (agropecuária, indústria e serviço). O Quociente Locacional (QL), é a mais frequente e difundida das medidas de especialização regional na literatura econômica dentre um conjunto de medidas de localização e especialização utilizados como métodos de análise regional.

O ponto de partida da pesquisa é impositivo, e como condição *sine qua non* para a definição das características da pesquisa primária. Pois, não se pode definir sequer o modelo de levantamento primário de informações (o tipo e o padrão de seleção da amostra, o instrumento de coleta de dados, os recursos humanos, materiais e temporais necessários à realização do levantamento e da sistematização dos dados coletados, etc.), sem que se responda, à luz dos dados secundários, às seguintes questões cruciais: qual(is) a(s) nossa(s) principal(is) suspeita(s) de potencial(is)?; qual(is) o(s) nosso(s) principal(is) suspeito(s) de gargalo(s)?; no caso de haver diversos suspeitos de potencial e gargalo, é possível hierarquizá-los?; o que fica mal explicado na análise dos dados secundários?; onde aparecem resultados inesperados, problemas e contradições?; que trabalho de pesquisa seria necessário para o adequado enfrentamento desses problemas e contradições? (PAIVA, 2004, p.13). E, para responder a esse conjunto de questões de forma determinada, analisa-se a região-objeto a partir de recortes cada vez mais restritivos e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



específicos (no sentido região microrregião município), comparando as medidas pertinentes a cada um desses recortes com as medidas equivalentes para regiões de referência definidas em patamares superiores de agregação (no sentido nação macrorregião região microrregião), numa racionalidade analítico interpretativa que remete a uma medida clara da especialização produtiva regional, nomeadamente, o que nesta pesquisa será adotada na racionalidade da noção de Quociente Locacional (QL). Para delimitar especializações dentro da região e apontar algumas das características da estrutura produtiva local e identificar padrões regionais de crescimento econômico, utiliza-se, com certa frequência, um conjunto de medidas de localização e especialização como métodos de análise regional, onde a mais difundida das medidas de especialização regional na literatura econômica, é o Quociente Locacional (QL) (HADDAD, 1989; MONASTERIO, 2011; DELGADO E GODINHO, 2011). Segundo Paiva (2004), a medida de participação (neste caso a especialização relativa) mais utilizada é a percentagem dos empregos gerados no setor/segmento vis-à-vis ao conjunto dos empregos do território. Para isto adota-se:

$$QL = \frac{\frac{\text{Número de trabalhadores do setor Y na região x}}{\text{Número de trabalhadores da região x}}}{\frac{\text{Número de trabalhadores do setor Y na região z}}{\text{Número de trabalhadores da região z}}}$$

Onde, a região X representa a microrregião (município, região), da qual se busca a participação relativa em função da região Z que representa a macrorregião (estado, nação).

A racionalidade de utilização do QL para análise regional, é desenvolvida neste estudo para a caracterização da área de influência de 5 municípios<sup>1</sup>, apresentando uma caracterização baseada na investigação dos QLs dos macrossetores agropecuário, industrial e serviços, bem como dos municípios que compõem a referida região, com vistas a identificar o nível de especialização dos respectivos setores e/ou produtos e serviços existentes na região. Por outro lado, também serão utilizadas outras técnicas analíticas, o que aumenta a capacidade de se compreender os problemas que estão sendo investigados (HADDAD, 1989; MONASTERIO, 2011; DELGADO E GODINHO, 2011). Conforme Paiva (2006b), o quociente de localização informa não apenas se o objeto de mensuração é ou não especializado (e o quanto é especializado), mas também, na medida em que o objeto não apresenta especialização. Neste trabalho, optou-se por um pseudo-QL, obtido a partir do cruzamento das informações disponíveis. Neste caso o VAB Total e o VAB dos macrossetores agropecuário, indústria e serviços, para cada segmento em análise (município e região de pesquisa), relativamente à região de referência (região, estado). De forma que o Quociente Locacional (QL) para o macrossetor agropecuária toma a seguinte forma:

$$QL = \frac{\frac{\text{VAB da agropecuária no município}}{\text{VAB total do município}}}{\frac{\text{VAB da agropecuária na região SC}}{\text{VAB total na região SC}}}$$

Dado a característica de especialização relativa sinalizado pelo Quociente Locacional, adota-se para fins práticos:  $QL \leq 1$  como indicador de setores (macrossetores em nossa pesquisa) que

<sup>1</sup> Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União e Rio Negrinho.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



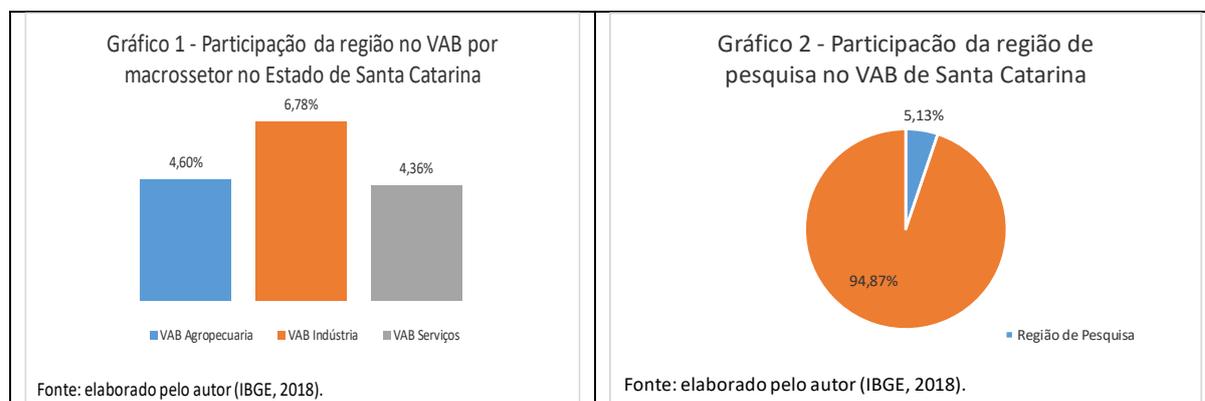
não possuem especialização relativa; e  $QL > 1$  como indicador de especialização relativa, sendo que quanto maior o QL, maior a especialização relativa do setor.

## MATERIAL E MÉTODOS

A medida de participação (especialização relativa) mais utilizada para construir os indicadores é a percentagem dos empregos gerados no setor/segmento vis-à-vis ao conjunto dos empregos da região de pesquisa (caracterização a partir da participação relativa, a quantidade de empregos nos respectivos setores produtivos). A racionalidade de utilização do QL (Quociente Locacional) para análise regional, é desenvolvida para a caracterização das áreas de influência, baseando-se na investigação dos QLs dos macrossetores agropecuário, industrial e serviços, dos municípios que compõem a referida região, com vistas a identificar o nível de especialização dos respectivos setores e/ou produtos e serviços existentes na região. Utilizou-se um pseudo-QL, a partir do cruzamento das informações disponíveis, neste caso o VAB Total e o VAB dos macrossetores agropecuário, indústria e serviços, para cada segmento em análise (município e região de pesquisa), relativamente a região de referência (região, estado). O QL informa não apenas se o objeto de mensuração é ou não especializado (e o quanto é especializado), mas também, na medida em que o objeto não apresenta especialização. Dada a característica de especialização relativa sinalizado pelo QL, adota-se para fins práticos:  $QL \leq 1$  como indicador de setores (macrossetores em nossa pesquisa) que não possuem especialização relativa; e  $QL > 1$  como indicador de especialização relativa, sendo que quanto maior o QL, maior a especialização relativa do setor.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A estrutura produtiva da região de pesquisa (aqui denominada os municípios de Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União e Rio Negrinho), comparativamente com o total estadual, possui predomínio no setor indústria, o qual é responsável por 6,78% do VAB (Valor Adicionado Bruto) da indústria no estado de Santa Catarina no ano de 2018<sup>2</sup> (Gráfico 1). Os setores agropecuária e serviços contribuíram, respectivamente, com 4,60% e 4,36%, na estrutura do VAB no estado. No mesmo ano a região de pesquisa foi responsável por 5,13% do VAB total do estado de Santa Catarina (Gráfico 2).



<sup>2</sup> O IBGE possui dados atualizados do VAB, somente até o ano de 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



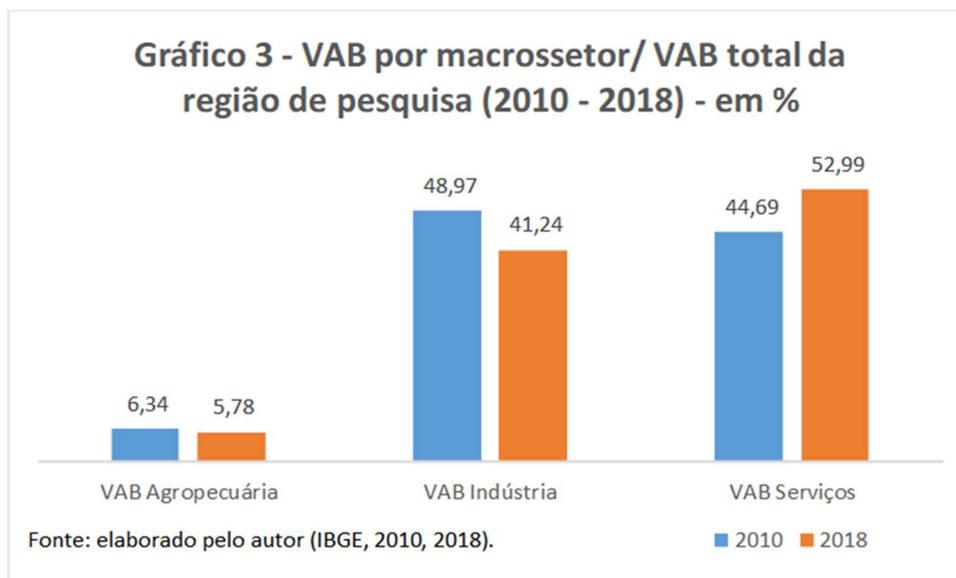
PROMOTORES:



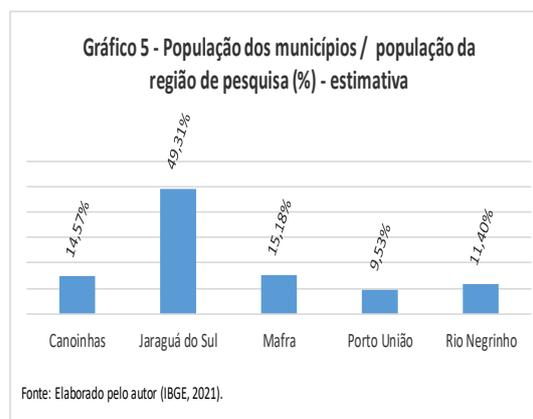
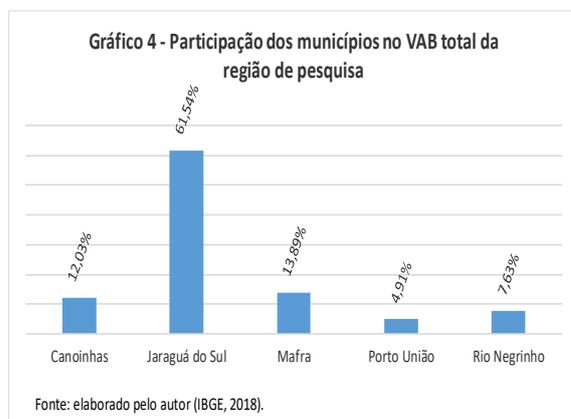
APOIO:



Observa-se no Gráfico 3, que a estrutura produtiva da Região de Pesquisa, comparativamente aos municípios que a compõe apresenta predomínio no setor de serviços, sendo este responsável por 44,69% do VAB total da região em 2010 e 52,99% em 2018. Em seguida observa-se uma expressiva participação da indústria representando em 2010 e 2018, respectivamente, 48,97% e 41,24% do VAB total da região de pesquisa. O setor agropecuário foi o que apresentou menor participação relativa no VAB total da região, apresentando uma participação relativa de 6,34% e 5,78%, respectivamente, para 2010 e 2018 – a participação relativa do setor agropecuário apresentou redução de 8,86% do ano de 2010 para 2018.



A análise da composição relativa do VAB entre os municípios, revela uma participação expressiva de Jaraguá do Sul (aqui considerado como polo regional), município responsável por 61,54 % da composição do VAB total da região (Gráfico 4), o que é trivial uma vez que Jaraguá do Sul agrega 49,31 % da população total da região (Gráfico 5).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

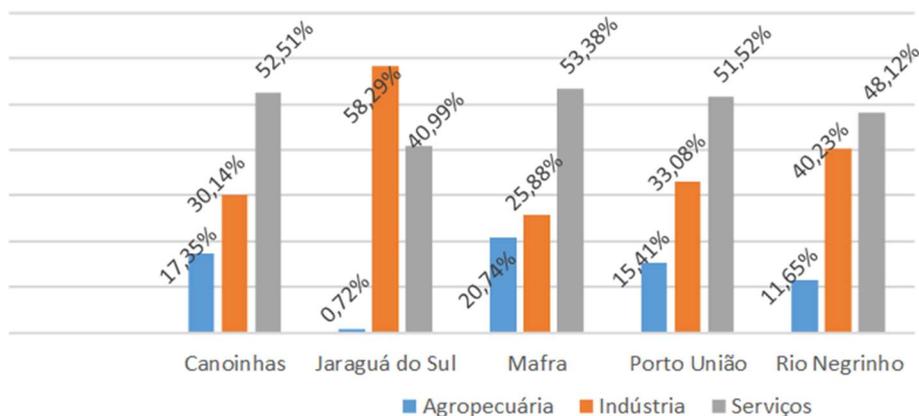


APOIO:



Nos Gráficos 6 e 7, pode-se observar de maneira intuitiva a dinâmica entre os macrossetores produtivos (agropecuária, indústria e serviços), que revelam o predomínio do setor de serviços nos municípios no ano de 2010, representando quase sempre mais que 40,99% do VAB total (48,54% do VAB total, em média), chegando a representar 55,51% em Canoinhas, 40,99% em Jaraguá do Sul, 53,38% em Mafra, 51,52% em Porto União e 48,12% em Rio Negrinho.

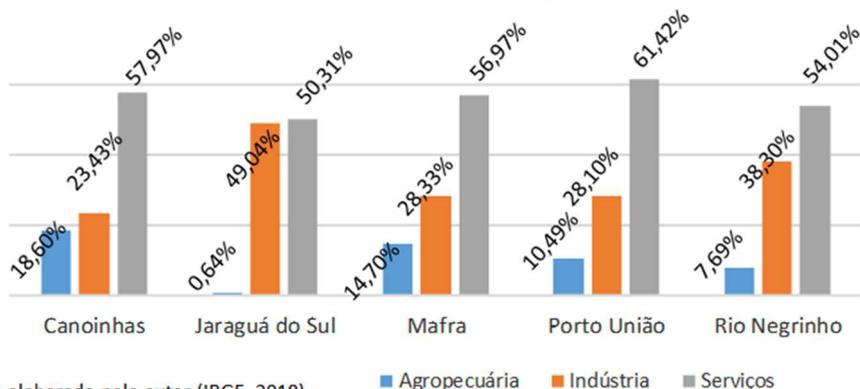
Gráfico 6 - Participação dos macrossetores no VAB total dos municípios (2010)



Fonte: elaborado pelo autor (IBGE, 2010).

Com relação ao ano de 2018 (Gráfico 7), o predomínio do setor serviços, se mantém para todos os municípios analisados, apresentando crescimento de 10,39% em Canoinhas, 22,74% em Jaraguá do Sul, 6,73% em Mafra, 19,22% em Porto União e 12,25% em Rio Negrinho, sendo que a região de pesquisa a participação do setor de serviço passou de 44,69% em 2010 para 52,99 em 2018 (acréscimo de 18,55%).

Gráfico 7 - Participação dos macrossetores no VAB total dos municípios (2018)



Fonte: elaborado pelo autor (IBGE, 2018).

Referente ao crescimento da participação da indústria no VAB total, Mafra foi o único município que se destacou, apresentando um crescimento de 9,46% de 2010 para 2018 (passando de 25,88% para 28,33%). Canoinhas, Jaraguá do Sul, Porto União, Rio Negrinho,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



tiveram uma redução na participação da indústria no VAB total de -22,25%, -15,86%, -15,06%, -4,81%, respectivamente (Tabela 1). Para os municípios da região, o setor indústria concentrou redução expressiva na participação no VAB total (-15,79%) enquanto que o agropecuário apresentou redução de -8,86%.

Na Tabela 1, o comparativo das participações relativas do VAB, entre os anos 2010 e 2018.

Tabela 1 - Indicadores de macroespecialização dos municípios da região de pesquisa nas Produções Agropecuária, Industrial e de Serviços – Participação dos

macrosetores no VAB total dos municípios - 2010/2018 –

Municípios	Agropecuária		% Δ	Indústria		% Δ	Serviços		% Δ
	2010	2018		2010	2018		2010	2018	
Canoinhas	17,35%	18,60%	7,22	30,14%	23,43%	-22,25	52,51%	57,97%	10,39
Jaraguá do Sul	0,72%	0,64%	-10,50	58,29%	49,04%	-15,86	40,99%	50,31%	22,74
Mafra	20,74%	14,70%	-29,13	25,88%	28,33%	9,46	53,38%	56,97%	6,73
Porto União	15,41%	10,49%	-31,93	33,08%	28,10%	-15,06	51,52%	61,42%	19,22
Rio Negrinho	11,65%	7,69%	-33,99	40,23%	38,30%	-4,81	48,12%	54,01%	12,25
Região de Pesquisa	6,34%	5,78%	-8,86	48,97%	41,24%	-15,79	44,69%	52,99%	18,55

Fonte: IBGE/Coordenação de Contas Nacionais.

Quanto à apropriação e geração de renda, é possível identificar através da relação Rendimento Domiciliar (RD) Anual per capita/PIB per capita, o percentual de apropriação da renda gerada por parte dos indivíduos de uma determinada região. Para isto, com base na Tabela 2, é possível identificar o percentual de apropriação da renda para a região de pesquisa.

Tabela 2 - Indicadores de população e macrosetores produtivos da região de pesquisa

Municípios	População Total (nº habitantes) 2010	População Total (nº habitantes) 2021	Pop rural/Pop Total (%) - 2010/2021	VAB Agropecuária/VAB Total - 2018 - Dados do Municipal (%) (1)	VAB Ind./VAB Total - 2018 - Dados do Municipal (%) (2)	VAB Serv./VAB Total - 2018 - Dados do Municipal (%) (3)	PIB Per Capita - 2018 - (R\$) (4)	PIB Per Capita - 2021 - (R\$) (4)	Rendimento Domiciliar Anual per capita - 2010 - (R\$) (5)	Rendimento Domiciliar Anual per capita - 2021 - (R\$) (5)	%Δ	Rendimento Anual Total 2010/PIB (%)	Rendimento Anual Total 2021/PIB (%)	%Δ
Canoinhas	52 765	54 558	25,57	18,60	23,43	57,97	18 617,59	31 197,01	2 969,83	2 872,23	-3,29	15,95	9,21	-42,28
Jaraguá do Sul	143 123	184 579	7,21	0,64	49,04	50,31	38 538,92	48 736,24	4 589,26	3 558,53	-22,46	11,91	7,30	-38,68
Mafra	52 912	56 825	21,91	14,70	28,33	56,97	18 927,90	34 495,78	3 397,98	3 163,99	-6,89	17,95	9,17	-48,91
Porto União	33 493	35 685	15,61	10,49	28,10	61,42	11 400,92	21 166,15	3 604,54	3 383,12	-6,14	31,62	15,98	-49,44
Rio Negrinho	39 846	42 684	8,78	7,69	38,30	54,01	16 404,31	27 129,88	2 649,60	2 473,43	-6,65	16,15	9,12	-43,55
Região de Pesquisa	322 139	374 331	13,10	5,78	41,24	52,99	26 495,31	38 926,19	3 786,03	3 258,16	-13,94	14,29	8,37	-41,42
Santa Catarina	6 248 436	7 252 502	16,01	6,44	31,21	62,36	24 602,32	41 120,57	6 779,62	5 841,02	-13,84	27,56	14,20	-48,45

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; IBGE, Estimativa de população (2020); Diretoria de Contas Nacionais.

Nota: VAB - Valor Adicionado Bruto (2018); (1) Valor Adicionado Bruto da Agropecuária; (2) Valor Adicionado Bruto da Indústria; (3) Valor Adicionado Bruto de Serviços;

(4) Produto Interno Bruto (2018); (5) Exclusivo o rendimento das pessoas cuja condição no domicílio era: pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do empregado(a) doméstico(a).

Ao analisar a relação Rendimento Domiciliar (RD) Anual per capita/PIB per capita, depara-se com um percentual de apropriação da renda por parte dos indivíduos da região de pesquisa de 14,29% em 2010 e 8,37% em 2018. Essa redução (de 14,29% para 8,37%) observada na região como um todo, também se verifica na comparação individual de cada um dos municípios no mesmo período, assim como para o Estado de Santa Catarina. Tal fenômeno pode ser considerado um indício de aumento na desigualdade social, embora, devido a carência de uma base de dados mais extensa, não seja possível identificar a causa do fenômeno, nem mesmo se este é uma tendência ou um evento isolado. Logo, para fins economicistas esta questão exigiria uma nova pesquisa com vista a identificação da causalidade do fenômeno. O indicador que apresenta um desvio padrão relativo de 3,36% e uma medida de variação relativa de 33,05%

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



considerada de alta dispersão<sup>3</sup> revela seu significado ao tomarem-se os municípios como referência, o que revela que a região apresenta proporção alta de desigualdades regionais no que diz respeito à geração e apropriação de renda. Conforme Paiva (2004, p. 35), essas diferenças são explicadas pelas desigualdades no grau de controle dos agentes residentes sobre o excedente operacional gerado na região e sobre a carga tributária incidente sobre as atividades realizadas internamente. Se for simulada uma retirada dos valores extremos (Jaraguá do Sul, 7,30% e Porto União, 15,98%), os novos extremos seriam 9,12% e 9,21%, respectivamente, Rio Negrinho e Canoinhas. Teríamos um desvio padrão relativo de 0,05, e uma medida de dispersão relativa de 0,49%, também considerada alta, o que aponta para a existência alta de desigualdades regionais<sup>4</sup> - neste caso a medida de dispersão relativa não apresenta robustez quanto a variabilidade, apresentando baixa variação.

Por fim, para que se tenha melhores pistas do potencial da região faz-se necessário o uso da racionalidade do Quociente Locacional calculado a partir do VAB por macrossetor produtivo (Tabela 3), para fins de mensurar o grau de especialização relativa da região. Para isto, adotou-se neste estudo duas situações em que a medida de especialização aplica-se a uma região de referência.

Tabela 3 - Estrutura do VAB por macrossetor produtivo (x1000) - R\$ - 2018

	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços	VAB Total
Canoinhas	243.761,79	307.047,37	759.628,81	1.310.437,97
Jaraguá do Sul	43.150,59	3.288.289,89	3.373.361,77	6.704.802,25
Mafra	222.430,70	428.681,57	862.105,53	1.513.217,80
Porto União	56.139,13	150.429,71	328.798,25	535.367,09
Rio Negrinho	63.886,13	318.157,61	448.727,33	830.771,07
Região de Pesquisa	629.368,34	4.492.606,15	5.772.621,69	10.894.596,18
Santa Catarina	13.671.000,00	66.294.000,00	132.462.000,00	212.427.000,00

Fonte: IBGE Cidades (2021, base 2018).

A Tabela 4, apresenta os QL's dos municípios tendo como referência a região de pesquisa.

Tabela 4 - Medida de especialização (QL) por macrossetor produtivo dos municípios em relação à região de pesquisa

	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços
Canoinhas	3,2200	0,5682	1,0940
Jaraguá do Sul	0,1114	1,1893	0,9495
Mafra	2,5445	0,6870	1,0752
Porto União	1,8152	0,6814	1,1591
Rio Negrinho	1,3312	0,9287	1,0194

Fonte: IBGE Cidades (2021, base 2018).

<sup>3</sup> Coeficiente de variação (cv): baixa dispersão ( $cv \leq 15\%$ ); média dispersão ( $15\% < cv < 30\%$ ); alta dispersão ( $cv \geq 30\%$ ).

<sup>4</sup> Lembra-se que, no interior da região de pesquisa, há municípios que são polarizados por outros municípios que pertencem a regiões que não estão incluídas na pesquisa ou a outro Estado da Federação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Já, a Tabela 5, apresenta os QL's dos municípios e da região de pesquisa, tendo como referência o Estado de Santa Catarina.

Tabela 5 - Medida de especialização (QL) por macrossetor produtivo da região de pesquisa e dos municípios em relação ao Estado de Santa Catarina

	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços
<b>Canoinhas</b>	2,8904	0,7508	0,9296
<b>Jaraguá do Sul</b>	0,1000	1,5715	0,8069
<b>Mafra</b>	2,2840	0,9078	0,9136
<b>Porto União</b>	1,6294	0,9004	0,9849
<b>Rio Negrinho</b>	1,1949	1,2271	0,8662
<b>Região de Pesquisa</b>	0,8976	1,3214	0,8497

Fonte: IBGE Cidades (2021, base 2018).

Os QL's foram calculados a partir de dados da Tabela 3, tendo 2018 como ano de referência (o IBGE possui dados atualizados do VAB, somente até o ano de 2018). Para fins de interpretação, adota-se: para  $QL \leq 1$ , como sinônimo de não especialização relativa e  $QL > 1$  como sinônimo de especialização relativa, sendo que quanto maior o QL, maior será a especialização relativa de um setor em detrimento da região de referência.

De acordo com a Tabela 4, que apresenta a medida de especialização relativa dos municípios tendo como referência a região de pesquisa, observa-se que o macrossetor produtivo agropecuário é o que apresenta maior especialização relativa por número de municípios, apresentando  $QL > 1$  em 4 dos 5 municípios, enquanto que o menor verificado foi para Jaraguá do Sul que apresentou um QL agropecuário de 0,1114. Mafra, é o município que apresenta o QL agropecuário mais expressivo (2,5445). A Indústria apresentou  $QL > 1$  em 1 município, com destaque para Jaraguá do Sul (1,1893). Já, o macrossetor serviços apresentou  $QL > 1$  em 4 municípios (Canoinhas, Mafra, Porto União e Rio Negrinho), com Canoinhas e Porto União apresentando os maiores valores, respectivamente, 1,0940 e 1,1591.

Conforme a Tabela 5, que apresenta a medida de especialização relativa dos municípios e da região de pesquisa tendo como referência o Estado de Santa Catarina, observa-se que o macrossetor da agropecuário é o que apresenta maior especialização relativa por número de municípios, novamente, apresentando  $QL > 1$  em 4 dos 5 municípios. Entre os QLS  $> 1$ , Canoinhas, novamente, é o município que apresentou o maior QL do agropecuário (2,8904). Por outro lado, foi registrado somente 1 municípios com  $QL < 1$ , sendo ele, Jaraguá do Sul (0,1000). A Indústria apresentou  $QL > 1$  em 2 municípios, com destaque para Jaraguá do Sul (1,5715) e Rio Negrinho (1,2271). Já, o macrossetor de serviços, apresentou  $QL < 1$  em todos os 5 municípios (Canoinhas (0,9296), Jaraguá do Sul (0,8069), Mafra (0,9136), Porto União (0,9849) e Rio Negrinho (0,8662)). A região de pesquisa apresentou  $QL > 1$  no macrossetor indústria (1,3214), enquanto que nos macrossetores agropecuário e serviço, respectivamente, registrou QL de 0,8976 e 0,8497.

Identificar o potencial de uma região, com vista ao planejamento para o desenvolvimento endógeno tem como ponto de partida a identificação dos fatores produtivos que a região possui e que se encontra subutilizado ou utilizado de forma subótima. Uma vez identificados, faz-se

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



necessária a mensuração do capital social, humano e institucional com vista à mobilização político-econômica local, na qual torna-se possível o processo de endogenização da geração e distribuição da riqueza por parte dos agentes locais. Assim pressupõe-se que os agentes locais, ao interagir em laços de cooperação local/regional possam se tornar protagonistas do desenvolvimento econômico-social da região.

Uma análise dos dados apresentados no item 3, exige primeiramente a categorização da região e seus municípios quanto a sua tipicidade dada sua estrutura produtiva com base no peso relativo de cada macrossetor. Isto tem como objetivo verificar em quais setores residem as principais suspeitas de potencial. Primeiramente descarta-se a possibilidade da região e seus municípios serem tipicamente rurais, uma vez que segundo Paiva (2004), as regiões tipicamente rurais apresentam participação do VAB agropecuária/VAB total, superior a 30% (na Tabela 1, nenhum dos municípios possui VAB agropecuária/VAB total > 30%). A próxima suspeita de potencial reside no setor industrial, a partir do qual, segundo Paiva (2004), pode-se passar a suspeitar da existência de potencialidades imediatas na indústria regional quando a relação VAB industrial/VAB total é superior a 25%, o que de acordo com os Gráficos 3, 6 e 7 se verifica na região e em todos os seus municípios com exceção de Canoinhas (23,43%) (2018).

Ainda de acordo com os Gráficos 3, 6 e 7, é possível verificar a expressiva relação VAB serviços/VAB total na região e nos municípios. Esta relação é na região (e quase sempre nos municípios) superior a 44%, o que segundo Paiva (2004) pode representar a estruturalidade da crise produtiva da economia regional. Num primeiro momento a questão não pode ser encarada como sentença final da análise de desenvolvimento regional uma vez que a expressiva participação do setor serviços no VAB total, pode se caracterizar em dois sentidos no que diz respeito a produtividade no setor:

[...] de um lado, uma elevada produtividade em serviços — particularmente quando a medida é captada para municípios que já são (ou estão se constituindo como) pólos regionais — é um indicador de possibilidade de expansão da rede de serviços interna com vistas a atender a demandas da periferia regional; de outro lado, uma produtividade particularmente baixa no setor serviços pode ser a expressão de um gargalo limitador da dinâmica regional. Particularmente, os municípios e as microrregiões que se encontram relativamente afastados dos pólos consumidores responsáveis pela absorção de sua produção mercantil de exportação precisam contar com serviços de comercialização e transporte suficientemente produtivos e econômicos para contrabalançar as desvantagens nos custos de transporte (PAIVA, 2004, p.31).

Pesquisas anteriores (MAIA, SANTIN, ALBA e VILLELA, 2014; MAIA e LUDWIG, 2013), mostram a importância da indústria, sobretudo a agroindústria na região, a qual é capaz de promover a integração entre os setores agropecuário, indústria e serviços. Este processo de integração tem trabalhado na formação e consolidação de *clusters* regionais.

A integração entre os setores agropecuário, indústria e serviços, bem como a característica de micropólos regionais que os municípios assumem na região de pesquisa (Canoinhas, Jaraguá do Sul, Mafra, Porto União e Rio Negrinho) que pertencem a região metropolitana nortenordeste catarinense, pode ser um indício da capacidade de expansão do setor serviços na região. Neste caso a elevada participação na relação VAB serviços/VAB total, perde sua característica de gargalo e passa a ser considerado como agente potencializador do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento regional. Como prova disso, a Tabela 5, mostra que apesar da elevada relação VAB serviços/VAB total, o setor que apresentam o maior número de QL's > 1 é o agropecuário seguida pelo setor indústria. Enquanto que o setor serviços apresentou QL < 1 em todos os municípios (Canoinhas (0,9296), Jaraguá do Sul (0,8096), Mafra (0,9136), Porto União (0,9849) e Rio Negrinho (0,8662)).

Quanto a categorização da região, pode-se lançar luz sobre o fato dessa ser uma região que vêm se consolidando como industrial e agroindustrial, primeiramente por ser responsável por 4,60% do VAB da agropecuária e 6,78% do VAB da indústria no estado de Santa Catarina (Gráfico 1), mesmo sendo composta por apenas 5 municípios dentre os 295 do total estadual. Em seguida, observa-se que a indústria corresponde a mais de 41,24% do VAB total da região (Tabela 2). Por fim, a indústria (1,3214) foi o setor produtivo que apresentou QL > 1 para a região de pesquisa na análise região de pesquisa tendo como referência Santa Catarina (Tabela 5).

A caracterização da região como agroindustrial não menospreza o agropecuário ou o rural, uma vez que ambos estão interligados e o sucesso da indústria na região está intimamente ligado à formação dos *clusters* agroindustriais.

## CONCLUSÃO

Neste estudo, identificou-se potencialidades no setor serviços, indústria e agroindustrial da região de pesquisa, setores que vêm ganhando espaço na economia regional nas últimas décadas. Enquanto que, parte do desenvolvimento do setor provém da integração entre agropecuária, indústria e serviços, que juntos formam uma cadeia produtiva (principalmente quanto a atividade agroindustrial) e agem para a formação de clusters regionais, na região de pesquisa, dada a expansão da ocupação populacional, das atividades econômicas e intensa urbanização, há forte tendência a expansão do setor de serviço decorrente das aglomerações urbanas e urbanização das áreas rurais.

Para a região de pesquisa, em relação ao setor agropecuário e industrial, conforme este estudo, pode-se considerar que, não é necessariamente sua centralidade a responsável pelo processo de desenvolvimento regional, mas é o crescimento dos serviços auxiliares e subsidiárias que são a base para produzir e comercializar eficientemente o produto de exportação da região. Ou seja, é a partir do desenvolvimento indústria e de agroindústrias locais para servir ao consumo local e regional, algumas das quais podem conduzir à ampliação da base de exportação em consequência da expansão dos mercados e do desenvolvimento de economias externas associadas com a indústria de exportação, o que, como consequência das condições caracterizadas anteriormente, verifica-se o crescimento das áreas e serviços urbanos, o que também incorre num certo investimento crescente na educação e na pesquisa para ampliar o potencial da região<sup>5</sup>. Em alguns aspectos, a região de pesquisa é polarizada diretamente por Jaraguá do Sul e um conjunto de cidades que, por sua vez são polarizadoras ou exercem

<sup>5</sup> North (1959, p. 341) descreve uma série de condições necessárias para que uma atividade agrícola seja bem-sucedida, de modo a constituir a base de exportação, e proporcionar um aumento de renda regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



influência em outras cidades, como por exemplo Mafra e Canoinhas, ou em alguns aspectos Rio Negrinho.

Neste estudo, mesmo que a relação Rendimento Domiciliar (RD) Anual per capita/PIB per capita, seja complementar, indicando para a região de pesquisa a existência de disparidade interna entre os diversos municípios (Tabelas), num primeiro momento o que interessou é identificar os setores que apresentam maior potencial, baseado no estudo dos QL's e do VAB.

Uma vez identificado quais os setores que possuem o maior potencial em uma região, pode-se partir para uma análise específica destes com base em novas pesquisas, com vista a identificação de novas potencialidades e gargalos ao desenvolvimento regional endógeno.

Com relação a região de pesquisa e sua constituição, bem como analisado em Maia et. al, (2019b, p.243-244), o território pode ser idealizado a partir da concepção de como acontecem às relações entre os atores que atuam e interagem neste espaço. A natureza das interações entre estes atores é dotada de habilidades para manter estas relações trabalhando com o objetivo de desenvolver uma localidade/região. Souza (2000) explicita que o território possui em sua essência o instrumento de exercício de poder e ao compreendê-lo como o espaço de representação e aproximação de grupos define territorialidade: conceito aqui explorado pelas suas congruências e incongruências dos dados de cada município. A partir disso se entende que região é a área que em sua proximidade geográfica identifica determinadas características próprias de seus agentes, ou seja, suas territorialidades.

Ao confrontar as informações dos principais agentes fomentadores da região de pesquisa: Associações de Municípios e Região Metropolitana de Norte-Nordeste Catarinense, deve-se buscar identificar descompassos territoriais entre estas instituições que possam fragilizar o desenvolvimento regional. É necessário, portanto, que haja um trabalho coordenado e cooperativo a fim de evitar conflitos nas decisões sob um mesmo assunto/objetivo, para então fortalecer efetivamente as ações realizadas nos municípios. Para tanto se entende que as dinâmicas regionais compreendidas a partir das territorialidades existentes podem apontar estruturas a serem exploradas em prol do desenvolvimento da região.

Conforme Maia et. al (2019b, 2015), de modo geral desarticulações no território colocam em xeque a efetividade de gestão dessa estrutura ao não constituir uma força conjunta. Neste sentido para fins de análise se destaca o termo Cooperação, o qual busca estabelecer a interação social com o objetivo de interferir na compreensão do que se entende por ação social, visando novas iniciativas de desenvolvimento e capacidade de construir coalizões políticas que reflitam a força de cada grupo social, inclusive de desenvolvimento do território. A cooperação, portanto, é regida por padrões comportamentais, coletivos ou individuais, capaz de definir seus próprios conceitos, olhares e perspectivas de mundo (dos municípios e da região metropolitana) e sua visão das potencialidades e problemáticas ou gargalos.

## REFERÊNCIAS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



DELGADO, Ana Paula; GODINHO, Isabel Maria. Medidas de localização e de especialização regional. In: COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; PETER, Nijkamp. **Compêndio de economia regional**. Volume II, Métodos e técnicas de análise regional. Parede-Portugal: Principia, 2011.

HADDAD, Paulo R. (org.) **Economia Regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB, 1989.

MAIA, Claudio Machado; VILLELA, Ana Laura Vianna; ALBA, Rosa Salete; ARRUDA, Laiz. Região metropolitana de Chapecó: dinâmicas regionais e suas territorialidades. In: PEREIRA, Denise; CARNEIRO, Maristela (Orgs). **Investigação científica nas ciências sociais aplicadas**. v.3. Ponta Grossa/PR: Atena Editora, 2019b.

MAIA, Claudio Machado; ROLIM, Aparício. O processo de metropolização e condições de urbanização: novas territorialidades e novas dinâmicas espaciais em cidades de maior influência no oeste catarinense. In: PIOVEZANA, Leonel; CECCHETTI, Elcio; OLIARI, Gilberto Oliari; OLDIGES, Monica Maria Tourinho (Orgs). **Anais. II Seminário Internacional de Culturas e Desenvolvimento (SICDES), II Congresso Sul-Brasileiro de Promoção dos Direitos Indígenas (CONSUDI) e V Colóquio Catarinense de Ensino Religioso**. Chapecó: Argos, 2015.

MAIA, Claudio Machado; SANTIN, Myriam Aldana Vargas; ALBA, Rosa Salete; VILLELA, Ana Laura Vianna. Metropolização e Condições de Urbanização: Novas Territorialidades e Novas Dinâmicas Espaciais em Cidades de Maior Influência no Oeste Catarinense In: **2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (SEDRES)**. A Diversidade Regional Brasileira em Perspectiva, Anais GT6. Campina Grande/PB: EDUEPB/UEPB, 2014.

MAIA, Claudio Machado; LUDWIG, Dione Paula. Novas territorialidades regionais no oeste catarinense: reestruturação produtiva e urbana das cidades de maior influência da região. In: **1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**. Curitiba/PR, 2013.

MONASTERIO, Leonardo. Indicadores de análise regional e espacial. In: CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; JÚNIOR, Waldery Rodrigues. **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. IPEA: Brasília, 2011.

NORTH, Douglas C. Agriculture in regional economic growth. **Journal of Farm Economics**, Lancaster, Pa., US: American Farm Economic Association, v. 4, n. 5, p. 333, dec. 1959.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região? In: **Documentos FEE**. n .59. Porto Alegre: FEE, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Cesar da Costa; CORREA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 20ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p.77-116.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO RIBEIRA

### THE PERSPECTIVES OF PUBLIC POLICIES FOR THE REGIONAL DEVELOPMENT OF THE RIBEIRA VALLEY

## LAS PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL DEL VALLE DE RIBEIRA

**Aparecida Mendes Cardoso<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Doutoranda do Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional UNISC-RS. Professora na Unisepe Registro SP. E-mail: cda\_mc@hotmail.com

#### RESUMO

A política territorial do Vale do Ribeira configurou-se como de caráter intersetorial, com ações concentradas no Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira. Deste modo, esse estudo tem como objetivo geral discutir os aspectos das políticas públicas para desenvolvimento regional do Vale do Ribeira. Tem-se como objetivos específicos: apresentar meios para promoção do desenvolvimento regional. A metodologia utilizada assume caráter bibliográfico, visto que se volta para a análise de políticas públicas no Vale do Ribeira, de modo a apresentar possíveis melhorias da qualidade de vida das comunidades do local.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Desenvolvimento regional. Vale do Ribeira

#### ABSTRACT

The territorial policy of the Ribeira Valley was configured as intersectoral, with actions concentrated in the Consortium of Food Security and Local Development of the Ribeira Valley. Thus, this study has as its general objective to discuss the aspects of public policies for regional development of the Ribeira Valley. The specific objectives are to present means for promoting regional development. The methodology used assumes bibliographic character, since it turns to the analysis of public policies in the Ribeira Valley, to present possible improvements in the quality of life of the local communities.

**Keywords:** Public policies. Regional development. Ribeira Valley

#### RESUMEN

La política territorial del Vale do Ribeira se configuró como intersectorial, con acciones concentradas en el Consorcio para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Local del Vale do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Ribeira. Así, este estudio tiene el objetivo general de discutir aspectos de las políticas públicas para el desarrollo regional en el Valle de Ribeira. Tiene como objetivos específicos: presentar formas de promover el desarrollo regional. La metodología utilizada asume un carácter bibliográfico, ya que se centra en el análisis de las políticas públicas en el Valle de Ribeira, con el fin de presentar posibles mejoras en la calidad de vida de las comunidades locales.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Desarrollo regional. Valle del Ribeira.

## 1 INTRODUÇÃO

A política territorial do Vale do Ribeira configurou-se como de caráter intersetorial, com ações concentradas no Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira.

A aplicação de políticas ambientais de conservação resulta o seu histórico de ocupação, favorecendo o desenvolvimento de várias formas de produção da natureza (SILVA JR, 2016).

Quanto à legislação ambiental, consta nos termos da Lei nº. 9.985/2000 as unidades de conservação constituem “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Art. 2º, I).

No artigo 72 da lei nº 9.605/98 consta as seguintes sanções administrativas em caso de crime ambiental: a) Advertência; b) Multa simples; c) Multa diária; d) Apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, e equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; e) Destruição ou inutilização do produto; f) Suspensão de venda e fabricação do produto; g) Embargo de Obra ou atividade; h) Demolição de obra; i) Suspensão parcial ou total das atividades; j) Restritiva de direitos; k) Reparação dos danos causados (BRASIL, 1998).

Também é comum na região ocorrer conflitos agrários, em geral desfavoráveis aos pequenos agricultores que moram no local por muitos anos, mas não tem documentação para comprovar, fazendo com que sejam expulsos de suas propriedades (CORREA, 2003).

Deste modo, esse estudo tem como objetivo geral discutir os aspectos das políticas públicas para desenvolvimento regional do Vale do Ribeira. Tem-se como objetivos específicos: apresentar meios para promoção do desenvolvimento regional; identificar as perspectivas e dificuldades de se implementar políticas públicas ambientais no Vale do Ribeira.

Para tanto, definiu-se como problema de pesquisa a seguinte questão: como utilizar as políticas públicas para desenvolvimento regional do Vale do Ribeira?

A metodologia utilizada assume caráter bibliográfico, visto que se volta para a análise de políticas públicas no Vale do Ribeira, de modo a apresentar possíveis melhorias da qualidade de vida das comunidades do local.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

O artigo de Souza (2006) “Políticas Públicas: uma revisão de literatura” ajuda a entender sobre o conceito de políticas públicas e a relação existente entre elas e o cotidiano de cada cidadão.

No artigo em estudo, Souza (2006, p. 3) elucida que a política pública é vista de três formas, inicialmente como um equilíbrio no orçamento entre despesa e riqueza, depois como uma nova visão do estado onde passa a ser uma política restrita aos gastos, e por último é a relação existente entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Contudo, nesta última, vale ressaltar que os países em desenvolvimento, principalmente da América Latina, não conseguem administrar os seus recursos públicos de forma positiva, equacionando os bens em serviço da população (CORREA, 2003).

As políticas públicas tiveram quatro principais fundadores: Laswell (1936), com a introdução da expressão *policy analysis*, ou análise de política pública, com o intuito de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos;

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada das decisões públicas; Lindblom (1959; 1979), questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas;

E Easton (1965), que contribuiu para a área quando definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. (SOUZA, 2006, p. 4)

Em sua essência, as políticas públicas estão relacionadas ao Estado, pois este define como os recursos serão utilizados em benefício do cidadão, como o dinheiro será arrecadado sob forma de imposto e como será feito um investimento dele, e por fim faz a prestação de contas do dinheiro gasto em favor da sociedade.

De acordo com Peters (1986) política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

### 2.2 UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO VALE DO RIBEIRA

Diversas parcerias com ONGs, associações de base comunitária e prefeituras foram estabelecidas no Vale do Ribeira para o desenvolvimento de ações como estratégia de desenvolvimento local e garantia do bem-estar das comunidades (ROMÃO, 2004).

Os programas do governo apontaram ao longo do tempo para uma linha de atuação que ia de encontro das propostas de muitos atores e instituições do Vale do Ribeira, apesar das dificuldades encontradas em relação a recursos para investimento nos diferentes temas ligados ao turismo, como infraestrutura, capacitação e divulgação, entre outros.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Deste modo, entende-se que as políticas públicas desenvolvidas no Vale se pautam nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação e tomada de decisões de modo que se beneficie o patrimônio ambiental e cultural da região (ROMÃO, 2004).

Muitas políticas públicas implantadas no Vale visavam o desenvolvimento econômico da região impulsionado pela construção da BR116 na década de 1950, contudo, a maioria desses programas não consideravam a realidade da região, sendo barrados pela disputa de interesses políticos que queriam reintegrar o Vale na economia do Estado de São Paulo (BORN, 2012).

A questão ambiental do Vale do Ribeira é responsável pela dificuldade de ocorrer o desenvolvimento na região, dado o posicionamento ambiental defendido por entidades preservacionistas (BECKER; WITTMANN, 2003).

É preciso que as comunidades existentes do Vale, tenha uma visão do meio ambiente que permita a exploração racional dos recursos, como fonte geradora de emprego e renda, além do seu desenvolvimento regional (BORN, 2012).

Com a ampliação do verde no Vale, obtém-se os recursos financeiros para que ocorra o desenvolvimento sustentável com atividades que a mão de obra local já está habituada, com acompanhamento técnico dos setores do agronegócio (CORREA, 2003).

Na década de 1980, com a redemocratização do país, o Vale do Ribeira

recebeu um projeto para integração do desenvolvimento socioeconômico com características culturais e ambientais da região (SILVA JR, 2016).

Políticas públicas foram criadas para a agricultura familiar, denominadas de mercado institucional de alimentos da agricultura familiar ou Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PNAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (ECODEBATE, 2020).

No início do século XXI, o Ministério da Integração Nacional (MIN), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), realizou debates para construir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O PNDR foi um avanço para o desenvolvimento regional, isso porque as políticas de desenvolvimento que não tiveram resultados, foram excluídas, tendo seus instrumentos desestimulados (MACEDO; PORTO, 2018).

Tais políticas impactam de forma positiva o trabalho dos agricultores, no entanto, houve limitações de público-alvo, ausência de informação quanto ao funcionamento operacional do programa e falta de assistência técnica qualificada (ECODEBATE, 2020).

A Lei 10.689/2003 criou o Programa Nacional de acesso à Alimentação – PNAA com renda mensal per capita fixada no patamar em  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo correspondendo a cinquenta reais, o que é uma quantia bem inferior ao valor do benefício assistencial da Lei 8.742 de 1993 de um salário-mínimo (BRASIL, 2003; 1993).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Destaca-se que há benefícios sociais que objetivam a promoção de outros tipos de riscos sociais, cujos valores concedidos são bem inferiores ao valor estabelecido para a concessão do benefício assistencial da prestação continuada (BUARQUE, 2016).

Tem-se a repercussão sobre os benefícios assistenciais aplicando-se a outros benefícios como por exemplo a flexibilização do critério de meio salário-mínimo fixado como renda per capita no Programa Nacional de Acesso Alimentação, bem como o recebimento do Programa Bolsa Família para aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza para garantir seu direito à alimentação e acesso à educação e saúde.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por sua vez, foi criado no âmbito dos programas públicos de suplementação alimentar, tendo em vista que

grande parte das crianças no Brasil permaneciam grande parte do seu tempo na escola e que, muitas vezes, não dispunham de alimentação suficiente em casa (BUARQUE, 2016).

Dessa forma, o Programa buscou estabelecer diretrizes para regulamentar a alimentação escolar, permitindo condições mínimas para o desenvolvimento infantil, assegurando a oferta contínua da alimentação, de maneira ampla e baseada em grandes investimentos (OLIVEIRA, 2010).

O referido programa foi desenvolvido no âmbito das políticas sociais, que surgiram no Brasil na década de 1930, simultaneamente ao desenvolvimento do processo de industrialização e à institucionalização da proteção social (BECKER; WITTMANN, 2003).

Importante ressaltar que o índice de pobreza no Vale do Ribeira e seu entorno está na média de 0,5, significando que muitos chefes de família possuem rendimentos bem próximos à linha de pobreza.

De um modo geral, possuem baixo nível escolar ou são analfabetos, assim como não demonstram interesse pela vida escolar de seus filhos que desde cedo tornam-se mão-de-obra caseira para atividades agrícolas da propriedade da família (BECKER; WITTMANN, 2003).

As primeiras ações referentes à alimentação foram implantadas pelo governo em 1940, tais como a criação do Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social e ração essencial mínima.

Em 1954 foi criado o PNAE, como política de cunho assistencial vinculada ao setor da saúde pública e Ministério da Saúde, visando a suplementação alimentar e melhoria das condições nutricionais de crianças, reduzindo os índices repetência e evasão escolar, favorecendo, por fim, melhor rendimento escolar (SANTOS; XIMENES; PRADO, 2008).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 assegurou o direito de todos os alunos do ensino fundamental à alimentação escolar, através do programa de suplementação da alimentação escolar, oferecido pelo governo nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

O PNAE busca garantir a nutrição para fortalecer o processo educativo, pois além de representar uma estratégia de combate aos problemas nutricionais que afligem importante parcela da



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



população, é uma forma de proporcionar condições orgânicas suficientes ao desempenho intelectual dos alunos (NERY et al., 2015).

As crianças necessitam de uma dieta contendo alimentos energéticos e proteicos em quantidade adequada, além de componentes como vitaminas e diversos minerais como ferro, zinco, iodo, cálcio, selênio, entre outros, que são essenciais ao metabolismo infantil.

Sabe-se que, entre as crianças com alimentação insuficiente, podem ser identificados problemas nutricionais como deficiência de ferro, iodo e vitamina A, desnutrição, sobrepeso e até mesmo obesidade infantil (GOES, 2016).

De um modo geral, o PNAE pode ser entendido como um programa de grande importância para a garantia da segurança alimentar.

As diretrizes do Programa consistem no investimento em uma alimentação apropriada, saudável e suficiente para suplementar a alimentação do público alvo, incluindo alimentos variados que respeitem as tradições alimentares, a cultura e as necessidades de crescimento e desenvolvimento dos alunos; a promoção de ações educativas que reforçam o emprego de uma alimentação saudável; o apoio ao desenvolvimento sustentável, por meio de estímulos à obtenção de gêneros alimentícios diversos, preferencialmente produzidos em âmbito local, entre outras (NASCIMENTO, 2015).

O PNAE contribui para promover a nutrição e saúde de um grupo específico da população em uma situação de vulnerabilidade, os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental.

O programa é acompanhado diretamente pela sociedade, sendo fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Ministério Público e pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), sendo o dinheiro repassado aos Estados e Municípios com base no censo escolar referente ao ano anterior (SILVA, 2013).

A proposta do PNAE é promover a suplementação diária, buscando assegurar a implantação de políticas de segurança alimentar e nutricional. Através desse programa, são distribuídas refeições nos intervalos das aulas, constituindo uma oportunidade de combater a carência nutricional que prejudica o desenvolvimento de crianças em muitas regiões em situação de vulnerabilidade social.

O cardápio da alimentação escolar deve ser elaborado por um nutricionista, com a participação do conselho de Alimentação Escolar, sendo planejado para suprir pelo menos 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos por refeição (SANTOS; XIMENES; PRADO, 2008).

Existem ainda controvérsias a respeito da qualidade, quantidade e composição da alimentação, relativamente às necessidades diárias das crianças no período escolar, no contexto das políticas de abastecimento alimentar com base no programa de alimentação escolar, mas considera-se que o PNAE deve ser implementado levando em consideração a disponibilidade de alimentos na região em que se localiza a escola.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Para cada caso, existem dificuldades operacionais que dependem de características regionais, infraestrutura e condições de abastecimento, entre outras variáveis (NASCIMENTO, 2015).

A avaliação do PNAE é relativamente complexa, envolvendo diversos fatores como a atuação dos CAEs, a adesão de estudantes ao Programa, a qualidade das refeições oferecidas e o impacto que provocam sobre a saúde e o estado nutricional dos estudantes, a avaliação da estrutura das unidades escolares, entre outros (WANDERLEY, 2000).

Dessa forma, existem fatores que dificultam a implantação plena do Programa, assim como a avaliação de sua efetividade e dos efeitos gerados (SILVA, 2009).

O programa incorpora elementos relacionados à produção, acesso aos alimentos e consumo, visando de maneira simultânea, oferecer alimentação saudável e estimular a agricultura familiar.

Dessa forma, os alunos de escolas públicas da educação básica podem ter acesso às necessidades alimentares básicas e seria favorecida a conexão entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, ao passo que a alimentação saudável também é estimulada.

A transformação na alimentação escolar, que pode ser propiciada a partir do PNAE, é fundamental para que os alimentos produzidos diretamente pela agricultura familiar possam ser consumidos pelos alunos da rede pública (GOES, 2016).

A produção no Vale do Ribeira é em sua maioria de subsistência, sendo que a dificuldade de comercialização sempre foi um dos problemas mais relevantes enfrentados pelos agricultores da região.

Isto porque, para comercializar, dependiam de atravessadores, sem nenhuma garantia de compra da produção. Após esses agricultores terem acesso aos programas PNAE e PNAE, puderam realizar compra direta, o que trouxe mais benefícios.

Outra atividade econômica do vale é a extração e industrialização do palmito, esbarrando na legislação ambiental preservacionista, fazendo com que o produto seja comercializado de forma clandestina (CORREA, 2003).

A oferta de emprego na região possui demandas limitadas à essência rural, mas com acesso aos programas PNAE e PNAE, os agricultores familiares do Vale do Ribeira também passaram a ter acesso às políticas públicas de mercado institucional.

Com isso, podem participar da avaliação dessas políticas como um meio de realizar o controle social, podendo os resultados de essa avaliação serem utilizados na melhoria das políticas realizadas.

Nesse contexto pode-se entender a política pública como uma ferramenta que avalia as ações, visando os cidadãos que pagam seus impostos e se interessam em saber como o seu dinheiro está sendo investido, ou seja, pensar em políticas públicas é pensar na participação do cidadão.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela conservação ambiental no Vale do Ribeira foi construída ao longo da história, dada pela ausência de interesses do grande capital e presença de políticas do Estado que favoreceram a manutenção das relações de produção familiares.

Várias políticas de desenvolvimento foram criadas demonstrando o conflito entre as formas de produção com as de praxe do desenvolvimento capitalista, que se dá com a apropriação de terra privada e exploração da natureza como recurso.

No que se refere ao desenvolvimento local, pode promover melhoria das condições de vida das comunidades do Vale do Ribeira, sendo importante conciliar atividades que valorizem os produtos regionais.

Notou-se a ausência de programas que visem a melhor divisão de renda e riqueza do Vale do Ribeira, possibilitando aos moradores acesso à infraestrutura quanto a saúde, educação, alimentação, dentre outros.

## REFERÊNCIAS

BECKER, Dinizar F. e WITTMANN, Milton L. Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul RS: Edunisc, 2003.

BORN, P. A. A adoção da identidade quilombola nos bairros de Terra Seca e Ribeirão Grande (Barra do Turvo – SP) e os conflitos pelo uso da terra. Dissertação. Meio Ambiente e Desenvolvimento. Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná, 2012.

BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BUARQUE, Rodrigo Costa. O benefício assistencial de prestação continuada. Dissertação. Faculdade de Direito de Vitória. Vitória, 2016.

CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). Capital social e desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul RS: EDUNISC, 2003.

ECO DEBATE, Pesquisa no Vale do Ribeira, SP, avalia o impacto de políticas públicas na agricultura familiar. 2020. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2020/02/13/pesquisa-no-vale-do-ribeira-sp-avalia-o-impacto-de-politicas-publicas-na-agricultura-familiar/>

GOES, M. R. B. Avaliação da alimentação escolar oferecida aos alunos em creche. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



MACEDO, F. C.; PORTO, L. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, vol. 14, nº 2, p. 605-631, 2018.

NASCIMENTO, M. C. P. S. Alimentação escolar em três escolas públicas no município de Itapetinga – BA: uma contribuição para educação ambiental. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Itapetinga, 2015. Disponível em: <http://www.uesb.br/ppgca/dissertacoes/2015/DISSERTACAO-Maria-Celeste.pdf>. Acesso em: jul. 2022.

NERY, A. P.; BERING, T.; SILVA, D. A.; ABRANCHES, M. V.; PEIXOTO, M. G. M. Alimentação escolar de instituições da rede estadual de ensino do alto Paranaíba: é possível adequar a qualidade do serviço? Anais... XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Fortaleza-CE, out. 2015. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_STO\\_207\\_232\\_27222.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_207_232_27222.pdf). Acesso em: jul. 2022.

OLIVEIRA, V. B. Avaliação do consumo alimentar de crianças de 2 a 5 anos de idade pertencentes ao Programa Bolsa Família do município de Canoas/RS/Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Nutrição) – Centro Universitário La Salle, Canoas, 2010.

ROMÃO, Devancyr Aparecido. Vale do Ribeira: articulação de modelo de gestão regional do turismo sustentável. 2004. <http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=1492>. Acesso: jul. 2022.

SANTOS, I. H. V. S. XIMENES, R. M.; PRADO, D. F. Avaliação do cardápio e da aceitabilidade da merenda oferecida em uma escola estadual de ensino fundamental de Porto Velho, Rondônia. Saber Científico, Porto Velho, v. 1, n. 2, p. 100-111, jul./dez., 2008. Disponível em: <http://www.revista.saolucas.edu.br/index.php/resc/article/view/24>. Acesso: jul. 2022.

SILVA JR., Joaquim Alves da Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP) Revista de Administração Pública, vol. 50, núm. 3, maio-junho, 2016, p. 513-527 Fundação Getulio Vargas.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias nº 16. junho/dezembro 2006.

WANDERLEY, Maria N. B. 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, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática X: ST3

## ATIVIDADE TURÍSTICA E PRODUÇÃO ASSOCIADA NA FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

TOURISM ACTIVITY AND ASSOCIATED PRODUCTION ON THE NORTHWEST FRONTIER OF  
RIO GRANDE DO SUL

ACTIVIDAD TURÍSTICA Y PRODUCCIÓN ASOCIADA EN LA FRONTERA NOROESTE DE RIO  
GRANDE DO SUL

**Carla Raquel Adams Osinski<sup>1</sup>, Edemar Rotta<sup>2</sup>, Pedro Luís Büttendender<sup>3</sup>**

1 Graduada em Sociologia. Mestranda no PPG Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul. Campus Cerro Largo RS. E-mail: carla.osinski08@gmail.com

2 Doutor com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social (PUCRS). Mestre em Sociologia (UFRGS). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo/RS. Orientador. E-mail: erotta@uffs.edu.br

3 Doutor em Administração (UNAM e UFMS). Mestre em Gestão Empresarial (FGV/EBAPE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI, Estagiário Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo/RS. Coorientador. E-mail: pedrolb@unijui.edu.br

### RESUMO

O turismo emerge como uma forma de geração de trabalho e renda nas sociedades contemporâneas. Este artigo reflete sobre possibilidades apresentadas pela produção associada no fortalecimento do turismo rural em pequenas propriedades de agricultura familiar. O ensaio é produto de observação de experiências e de pesquisa bibliográfica. O aporte teórico caracteriza a atividade turística, o turismo rural e a produção associada. Centra-se a reflexão sobre a região Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Conclui-se que as atividades associadas são elementos importantes na formação dos produtos turísticos, na competitividade dos destinos e na agregação de trabalho e renda às propriedades da agricultura familiar, apresentando potencial nas dinâmicas de desenvolvimento da região estudada.

**Palavras-chave:** Turismo Rural. Atividade Associada. Geração de Renda.

### RESUMEN

El turismo surge como una forma de generar trabajo y renta en las sociedades contemporâneas. Este artículo reflexiona sobre las posibilidades que presenta la producción asociada en el fortalecimiento del turismo rural en las pequeñas propiedades agrícolas familiares. El ensayo es producto de la observación de experiencias y de la investigación bibliográfica. El aporte teórico caracteriza la actividad turística, el turismo rural y la producción asociada. La reflexión se centra en la región de la Frontera Noroeste del estado de Rio Grande do Sul. Se concluye que las actividades asociadas son elementos importantes en la formación de productos turísticos, en la competitividad de los destinos y en la agregación de trabajo e renta a las propiedades de la agricultura familiar, presentando potencialidades en la dinámica de desarrollo de la región estudiada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Palabras clave:** Turismo rural. Actividad asociada. Generación de renta.

## ABSTRACT

Tourism emerges as a way of generating work and income in contemporary societies. This article reflects on the possibilities presented by associated production in strengthening rural tourism in small family farming properties. The essay is the product of observation of experiences and bibliographic research. The theoretical contribution characterizes the tourist activity, rural tourism and associated production. The reflection is focused on the Northwest Frontier region of the state of Rio Grande do Sul. It is concluded that the associated activities are important elements in the formation of tourist products, in the competitiveness of destinations and in the aggregation of work and income to the properties of family agriculture, presenting potential in the dynamics of development of the region studied.

**Keywords:** Rural Tourism. Associated Activity. Income Generation.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo se quer refletir sobre as possibilidades apresentadas pela produção associada no fortalecimento do turismo rural em pequenas propriedades de agricultura familiar na região Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Se tem presente que o turismo emerge como uma das possibilidades de agregação de trabalho e renda às propriedades rurais nas quais se desenvolve a agropecuária de cunho familiar. Porém, também é recorrente que as experiências de turismo rural se defrontam com desafios relativos aos processos de acolhida dos turistas, atendimento, alimentação, hospedagem, definição de atividades, monitoria, roteiros, orientações, entre outros. Por outro lado, a qualificação das estruturas de acolhimento e acompanhamento requer investimentos em recursos materiais e humanos, com perspectivas de retorno financeiro e satisfação pessoal e familiar aos agricultores familiares.

Portanto, não se trata apenas de abrir suas propriedades à visitação, ou, por outro lado, fazer um passeio agradável no meio rural. O desenvolvimento da atividade turística requer, dos agricultores familiares, um processo de organização, planejamento e ações concretas que possam contribuir para viabilizar o negócio e a satisfação dos usuários e agentes envolvidos. O foco deste texto é refletir sobre as possibilidades que a produção associada apresenta na criação de condições para a viabilização de atividades turísticas em uma região marcada pela agricultura familiar diversificada e realizada em pequenas propriedades.

Quando se pensa em produção associada se está referindo a um conjunto de processos e produtos capazes de agregar valor às atividades já consideradas tradicionais em uma pequena propriedade de agricultura familiar, no seu entorno de vizinhança ou na comunidade local. A região Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul possui uma tradição consolidada de pluriatividade no meio rural, com predominância de produção de grãos, suínos, bovinos e aves. A criação e/ou fortalecimento de atividades complementares a estas práticas históricas, tais como artesanato, gastronomia, contação de histórias, oficinas de práticas diversas, passeios guiados, entre outros, são capazes de ampliar as possibilidades de satisfação de indivíduos e



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



grupos que chegam às propriedades e às comunidades rurais, bem como agregar trabalho e renda.

A construção de espaços turísticos, empreendimentos e roteiros, requer compreender o turista que chega em uma propriedade ou comunidade rural como um indivíduo que está em busca de experiências diferenciadas, capazes de “aliviar” o estresse da vida conturbada em ambientes urbanos e/ou de trabalho. Ele quer viver intensamente estas experiências e gerar bem estar, a partir de novas formas de se relacionar com a natureza e com as pessoas. Compreender este turista e produzir um ambiente capaz de atender às suas expectativas pode ser decisivo para que ele retorne e traga mais pessoas com ele.

As transformações recentes, que incluem mudanças resultantes da pandemia de Covid 19, têm evidenciado que o turista vem apresentando diferentes expectativas. As viagens programadas pela família ou realizadas de forma individual buscam muito mais que paisagens bonitas e lugares para descansar. As pessoas estão em busca de experiências pessoais e coletivas, capazes de agregar valor ao seu passeio. As mudanças no comportamento das pessoas, que incluem o comportamento do consumidor e dos turistas, requerem novos serviços e o aprimoramento dos padrões de qualidade dos serviços. Isto é expresso em resultados de pesquisas de Limbado (2021) e Tomé e Ximenes (2021).

O turismo indicado como uma prioridade para o desenvolvimento da região, através da geração de oportunidades de trabalho e renda, integração produtiva com os demais segmentos e a perspectiva da sustentabilidade. A região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de sucessivos Planos Estratégicos de Desenvolvimento, vem destacando a prioridade do turismo. O turismo expresso pelas diferentes tipologias e segmentos turísticos. Turismo rural, turismo histórico-cultural, turismo da agricultura familiar, turismo de aventura, turismo ecológico, turismo gastronômico, turismo de eventos, turismo náutico, turismo esportivo, entre outros. O turismo é destacado como uma das prioridades estratégicas nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste sistematizados, 2006 a 2020, por Dallabrida e Büttgenbender (2006), PED Corede Fronteira Noroeste, 2010 a 2030, por Corede FN (2010); e PED Corede Fronteira Noroeste, 2015 a 2030, por Corede FN (2017).

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução. Na primeira apresenta-se a base teórica que constitui a referência para a reflexão sobre a produção associada enquanto possibilidade para o turismo rural. Na segunda, apresenta-se a região Fronteira Noroeste, com destaque para as características do meio rural. Na terceira, reflete-se sobre as possibilidades e limites da produção associada enquanto alternativa para o fortalecimento do turismo rural nesta região específica. Para fechar o ensaio, se apontam algumas possibilidades de novos estudos ou perspectivas de aprofundamento desta reflexão aqui realizada, como desafios postos a quem se instiga a pesquisar este tema e construir novos conhecimentos sobre ele.

## METODOLOGIA

Este trabalho é um ensaio teórico com abordagem qualitativa, exploratório. Para a elaboração deste ensaio recorreu-se a experiências de turismo implantadas na região e à pesquisa

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



bibliográfica, no sentido de dar conta dos conceitos básicos sobre infraestrutura turística, turismo, turista, turismo rural, agricultura familiar, produção associada, artesanato e artesão e desenvolvimento sustentável. Também procurou-se caracterizar a região Fronteira Noroeste a partir de documentos e estudos realizados sobre a mesma. Com esta base teórica e de compreensão do território buscou-se refletir sobre as possibilidades e os limites da produção associada enquanto alternativa de fortalecimento do turismo rural, na direção do desenvolvimento sustentável.

Para esta pesquisa foi utilizada a abordagem fenomenológico-hermenêutica. De acordo com Sanchez Gamboa (2007), esta abordagem direciona a produção do conhecimento científico ao enfoque dialógico-de-consenso, que fundamenta e conduz as pesquisas histórico-hermenêuticas. Pertence aos conjuntos lógicos: linguagem-consenso-interpretação e está vinculada à comunicação. As pesquisas hermenêuticas visam “auxiliar a interpretação e a interação dos sujeitos”, revelando formas de comunicação, compreendendo as relações simbolicamente mediadas entre pessoas e entre grupos, propondo formas de obtenção de consenso sobre regras sociais em contextos históricos (SANCHEZ GAMBOA, 2007, Apud ARENHART et al. 2021, p.81).

Finalizando podemos ainda frisar que a abordagem fenomenológico-hermenêutica tem um olhar interpretativo, auxiliando nos temas que já passaram, no que estão acontecendo com um olhar para o devir.

## DESENVOLVIMENTO

O turismo rural é uma prática relativamente nova, no Brasil, quando se faz comparação com outras atividades ou modalidades de turismo (RODRIGUES, 2001). Segundo TULIK (2010), no cenário brasileiro, antes de 1980, já haviam experiências de turismo rural, porém esta prática ainda não era reconhecida. Sabe-se que hospedar viajantes era comum em algumas fazendas. O autor também explica que “[...] o turismo rural foi uma alternativa para contornar problemas financeiros decorrentes das crises agrárias” (TULIK 2010, p. 3). O turismo rural surge como uma possibilidade de aproveitamento das estruturas antigas e em desuso nas estâncias e fazendas de criação de gado de corte e leiteiro.

Desde então, o turismo rural vem aumentando no Brasil, se transformando em uma atividade que auxilia na complementação de renda às atividades já existentes no meio rural, promovendo a criação de mercado para produtos associados (artesanato, alimentos) e até mesmo absorvendo o excedente de produção (RUSCHMANN, 2000). Além do mais, a procura por ambientes naturais, tranquilos, tem feito as pessoas trocarem as paisagens de concreto das cidades por paisagens naturais, com muito verde, água corrente e animais, encontrados no meio rural. Este deslocamento das pessoas da cidade para o meio rural tem provocado demandas à população local, especialmente quanto à infraestrutura.

Diante do exposto, esta seção busca delimitar os conceitos mais relevantes ao estudo pretendido, tais como infraestrutura turística, turismo, turista, turismo rural, produção associada

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



e desenvolvimento sustentável. Contudo, esta delimitação não é estática, mas apenas o indicativo da compreensão que orienta o estudo. Logo, se tem presente que se tratam de conceitos com ampla produção teórica, não sendo a intenção, aqui, de realizar bibliometria ou estudos exaustivos sobre tendências epistêmicas, mas sim de delimitar a compreensão com a qual se trabalha.

Nesse sentido, podemos compreender a infraestrutura como uma série de bens e serviços que servem de base para a realização e o funcionamento de atividades nas mais diversas dimensões da organização da vida de uma coletividade. De acordo com o Glossário do Ministério do Turismo, a Infraestrutura Turística pode ser entendida como “o conjunto de obras e de instalações de estrutura física e de serviços urbanos básicos que dão suporte ao desenvolvimento da atividade turística em determinada área” (BRASIL 2011). Assim sendo, podemos citar alguns exemplos de Infraestrutura Turística: sistemas de transportes e de comunicações, hotéis, locadoras, postos de informações, bares e restaurantes, entretenimento, entre outros.

Entretanto, não é possível pensarmos o turismo como uma atividade isolada. Ele é um sistema aberto, composto por subsistemas que o integram, entre os quais se pode destacar o cultural, o natural, o social e o econômico. O Sistema de Turismo pode ser compreendido como “o conjunto de procedimentos, doutrinas, ideias ou princípios logicamente ordenados e coesos, com a intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo” (BENI, 1998, apud FÁVERO, 2006. p. 17).

Conforme a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 38), “o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios e outros”. Portanto, o turismo é uma atividade econômica que compreende e oportuniza diversas relações entre as pessoas, criando postos de trabalho e abertura de pequenas e médias empresas, transformando os atrativos em bens e serviços que podem ser ofertados aos viajantes.

Os debates sobre o turismo, na atualidade, têm presente a necessidade de pensá-lo de forma sistêmica ou a partir da noção de cadeia. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) trabalha o turismo como “Cadeia Produtiva do Turismo” (SEBRAE, 2010). Nesta cadeia, a articulação dos diferentes elos se torna essencial para o sucesso da mesma e também para a viabilização de empreendimentos nos diferentes territórios. Os parceiros institucionais, empresários, artesãos, agricultores locais, têm um papel fundamental no processo de organização e criação de atividades turísticas com olhar voltado para a produção associada. Entretanto, as gestões administrativas deveriam focalizar suas ações, fomentando, apoiando projetos e práticas voltadas para o desenvolvimento local sustentável, melhorando serviços, incentivando a formação de redes, associações e o cooperativismo.

No que se refere à compreensão de turista, o Ministério da Economia, através do Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto, que estabelece as bases das políticas públicas de turismo, o define como “a pessoa que passa pelo menos uma noite num local que não seja o da residência habitual e a sua deslocação não tenha como motivação o exercício de atividade profissional remunerada no local visitado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O turista não deve ser entendido apenas como um mero espectador, pois pode se transformar em alguém que interage, participa, partilha conhecimentos, experiências e modos de vida com as pessoas do local no qual visita. Esta interação pode ter inferência direta nos negócios, nas relações sociais e com a própria natureza. Suas ações e escolhas, como hóspede, consumidor, cliente e cidadão podem influenciar nas opções por determinados serviços, produtos e locais específicos, demandando dos ofertantes a compreensão de um sujeito que chega e que quer atenção, muitas vezes até exclusiva, como apontam tendências recentes da área e observadas em situações concretas na região de estudo. O novo perfil de turista quer ter a “sensação de exclusividade”. Por outra forma, o turismo deixou de ser uma atividade de interesses gerais e passou a ser de interesse especial, melhor dizendo, um produto concreto, humano e verdadeiro. Em síntese, uma atividade norteada para a realização dos sonhos, na qual a experiência passa a ter um papel chave.

Outrossim, podemos dizer que o turismo rural costuma ter como notável característica uma oferta simples de equipamentos e de serviços, porém de qualidade, pois as pessoas buscam pelo rústico e não pelo relapso. Conforme Bricalli (2005, p. 41), “todos os empreendimentos que proporcionem lazer, recreação, descanso ou qualquer outra atividade ligada ao turismo, desde que estejam localizados em áreas rurais, podem ser classificados como turismo no espaço rural”. Este turismo, no espaço rural, compreende diversas modalidades turísticas, vistas em seus aspectos específicos, de acordo com seus elementos de oferta (CAMPANHOLA, 2000).

Graziano (1997) define turismo no espaço rural ou em áreas rurais como todas as atividades praticadas no meio não urbano. Atividades que se definem a partir da origem da oferta, em múltiplas modalidades, tais como turismo rural, ecológico, ecoturismo, cultural, religioso, esportivo, de aventura, de negócios, de saúde, entre outros. Atividades estas que podem se complementar ou não.

Neste sentido, o turismo rural pode ser inserido na economia de experiências, onde as comunidades rurais podem servir de inspiração e os valores estritamente econômicos não serem apenas os dominantes, dando lugar à vida e aos sonhos dos indivíduos e/ou de suas famílias e grupo de amigos. O turismo rural compreende um número de informações peculiares, no centro das quais localiza-se a comunidade do turismo rural.

Observa-se que, apesar de várias definições, o turismo rural é subordinado ao meio rural, que tem a oferecer o patrimônio, as atividades rurais, a cultura e a vida rural. Desse modo, a reconexão com a natureza, com uma socialização segura, é uma propensão forte desta nova abertura para o turismo.

As atividades turísticas no meio rural podem ter como um de seus principais atores, o agricultor familiar. A Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, em seu Art. 3º, define o agricultor familiar ou o empreendedor familiar rural como

[...] aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011). IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Essa definição legal é bastante abrangente e nos mostra a diversidade de situações que existem no país. É preciso, porém, observar que a definição legal do conceito de agricultor familiar está combinada com critérios como o tamanho da propriedade, gestão familiar da unidade produtiva e predominância familiar da mão de obra e da renda.

Nos cenários atuais, para a agricultura familiar e seus agentes, os agricultores familiares, o turismo emerge como uma possibilidade importante de agregação de trabalho e renda. Mas, para que isso se torne realidade é imprescindível que eles desenvolvam produtos turísticos em suas propriedades ou se integrem a um roteiro ou até mesmo a uma cadeia de desenvolvimento turístico em seu município, região, estado ou país. Com isso, eles podem oferecer diversos tipos de serviços como hospedagem, trilhas, canoagem, pesque e pague, alimentação e venda de produtos artesanais locais. Estas atividades podem contribuir para a revitalização do ambiente, a movimentação do comércio das pequenas cidades, a agregação de valor aos serviços e aos produtos e a geração de trabalho e renda nas propriedades da agricultura familiar.

Cabe reconhecer, no entanto, que seu desenvolvimento nem sempre é uma tarefa fácil. A falta ou a precariedade de infraestrutura e qualificação de pessoal para receber os visitantes ainda é uma realidade neste meio. Outros obstáculos como a falta de políticas públicas, planejamento e incentivos aos produtores rurais, como abertura de agroindústrias para agregar valor aos produtos, também é um assunto que precisa estar na pauta das discussões políticas. Conforme destacado por Denny (1997), o turismo não é um setor fácil de ser desenvolvido. “Iniciar e desenvolver um programa de turismo em uma área rural constitui um desafio, principalmente, porque a comunidade local tem o poder e a habilidade de decidir sobre o seu desenvolvimento futuro, o que nem sempre ocorre” (RUSCHMANN, 2000, p. 71). Além da exigência da profissionalização neste setor, é essencial prezar pela qualidade dos produtos oferecidos. A atividade exige planejamento, superação de obstáculos e o cuidado com o desequilíbrio local para não gerar consequências negativas.

Podemos verificar que o turismo rural ganhou espaço acadêmico nos últimos anos em virtude de o meio rural brasileiro conquistar novas funções e, por isso, não pode ser mais compreendido apenas como um conjunto de atividades agropecuárias e agroindustriais. O agricultor não é somente um agricultor, pois dentro ou fora de sua propriedade vem desenvolvendo outras atividades no meio rural, complementando com as atividades agrícolas tradicionais (GRAZIANO DA SILVA, 1997).

De acordo com o Ministério do Turismo, a expansão do turismo rural no Brasil tem seu crescimento por duas razões: “a necessidade que o produtor rural tem de diversificar sua fonte

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



de renda e de agregar valor a seus produtos, e a vontade dos moradores urbanos de reencontrar suas raízes, de conviver com a natureza, com os modos de vida, tradições, costumes e com as formas de produção das populações do interior” (BRASIL, 2004, p. 7).

Do mesmo modo, o turismo rural, além de ser uma fonte para complementar a renda e oportunizar as famílias rurais a comercializarem seus produtos, proporciona um resgate das culturas tradicionais da região e se apresenta como um lazer saudável, tranquilo, servindo de terapia para uma vida saudável.

Figura 01: Turismo Rural para melhor idade



Fonte: Fotografia registrada pelos autores

O aproveitamento das potencialidades locais e regionais para o desenvolvimento sustentável do turismo precisa ter foco na produção associada ao turismo, envolvendo todos os setores, com a intenção de formar uma rede cooperativa e competente que possa contar com uma boa parcela dos moradores locais, que se encontram de forma ativa e comprometida com as decisões e o destino do turismo nos municípios. A mobilização e organização da comunidade para propor vivências diferenciadas aos turistas, certamente auxiliará na melhoria da atividade turística, com planejamento, integrando o artesanato, manifestações culturais e produtos agropecuários.

Compreendemos por Produção Associada, de acordo com a definição do Ministério do Turismo,

Qualquer produção artesanal, industrial ou agropecuária que detenha atributos naturais e/ou culturais de uma determinada localidade ou região, capazes de agregar valor ao produto turístico. São riquezas, os valores e os sabores brasileiros. É o design, o estilo, a tecnologia: o moderno e o tradicional. É ressaltar o diferencial do produto turístico para incrementar sua competitividade. Manual para o Desenvolvimento e a Integração de Atividades Turísticas com Foco na Produção Associada (MTUR, 2011, p. 13).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fica claro, dessa forma, que a produção associada pode ser entendida como a produção artesanal, industrial, agropecuária (...) de uma comunidade, localidade ou região. Do mesmo modo, ela é capaz de agregar valor ao produto turístico com objetivo de incrementar e complementar a competitividade do destino turístico e do produto em si. A busca do turista por experiências nos destinos, encontra-se mais fortalecida onde existe uma cadeia organizada e diferenciada com uma culinária típica da região, com a diversidade cultural expressa no artesanato, na produção artística local, entre outros.

Ressaltamos, porém, que, de acordo com o Ministério do Turismo (2011), as atividades e os segmentos econômicos considerados produtos associados são muitos, podendo até mesmo apresentar caráter intangível (como a sabedoria popular) e atemporal (como uma festa religiosa). Portanto, as festas e as manifestações culturais são produtos associados ao turismo, pois demonstram a identidade e a tradição popular de uma região, localidade e/ou comunidade.

O Manual para o Desenvolvimento e a Integração de Atividades Turísticas, com Foco na Produção Associada ao Turismo (BRASIL, 2011), é uma ferramenta metodológica que serve como um passo a passo para auxiliar na agregação de valor aos destinos por meio da inclusão de novos produtos ao turismo. Ele tem o foco na conscientização para produtores locais, artesãos, empreendedores e gestores na importância da valorização da produção associada.

Esta integração e associação pode ser percebida quando vários produtos dos agricultores familiares podem ser encontrados nos restaurantes, padarias, feirinhas, floriculturas, entre outros. Produtos tais como frutas, sucos, doces à base de cana-de-açúcar, geleias, tubérculos, verduras, grãos, vinhos e cachaça, plantas ornamentais, etc. Contudo, esta oferta diferenciada de produtos ligados à atividade turística gera um potencial significativo para a região, que encontra uma identificação regional para seus produtos.

O artesanato, sem dúvidas, é uma das atividades fundamentais para o desenvolvimento da produção associada. De acordo com a Portaria nº 29, de 05 de outubro de 2010, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, define artesanato como

[...] toda a produção resultante da transformação de matérias-primas, com predominância manual, por indivíduo que detenha o domínio integral de uma ou mais técnicas, aliando criatividade, habilidade e valor cultural podendo no processo de sua atividade ocorrer o auxílio limitado de máquinas, ferramentas, artefatos e utensílios". (BRASIL, 2010).

No cenário brasileiro, a grande maioria das famílias de agricultores familiares possui uma tradição histórica de desenvolvimento do artesanato, quer em razão das distâncias dos centros urbanos para prover produtos de consumo básico, tais como roupas e utensílios da casa, ou por heranças culturais de pluriatividade no meio rural.

A mesma Portaria citada acima, define o artesão como

[...] o trabalhador que, de forma individual, exerce um ofício manual, transformando a matéria-prima bruta ou manufaturada em produto acabado. Tem o domínio técnico sobre

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



materiais, ferramentas e processos de produção artesanal na sua especialidade, criando ou produzindo trabalhos que tenham dimensão cultural, utilizando técnica predominantemente manual, podendo contar com o auxílio de equipamentos, desde que não sejam automáticos ou duplicadores de peças.

No cenário da região em estudo, existem exemplos históricos de tradição artesanal, tais como o artesanato com palha de milho, de trigo e de palmeiras, amplamente utilizados para a fabricação de utensílios domésticos, ferramentas de trabalho e proteção individual para as lidas do campo. Esta experiência de produção artesanal pode se converter em produto turístico a partir da oferta de oficinas com os visitantes, quer como forma de ensinar uma arte ou mesmo como terapia e experiência individual e coletiva. Cabe reconhecer que, na região Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, alguns municípios já possuem organizações consistentes em termos de associações de artesãos capazes de fomentar o desenvolvimento do artesanato como produção associada ao turismo rural, tais como Santa Rosa e Três de Maio. Estas experiências podem se expandir para os demais municípios, fortalecendo o conjunto de atividades e gerando uma rede associada de produção, integrada ao turismo rural e capaz de contribuir para o desenvolvimento local-regional.

Estudos anteriores referenciam estas oportunidades e potencialidades do turismo como componente chave na dinâmica do processo de desenvolvimento local e regional. Algumas iniciativas locais, entendendo-se como iniciativas municipais, estão conectadas a iniciativas e movimentos regionais. Destaca-se na iniciativa regional e com interface direta as iniciativas locais nos municípios, está o Consórcio Regional da Rota Turística do Rio Uruguai, coordenada em articulação na região Fronteira Noroeste entre a Associação dos Municípios e o Conselho Regional de Desenvolvimento. Esta iniciativa com trajetória de 20 anos de atuação e com diferentes iniciativas locais e regionais, como revelam estudos sistematizados por Höfler, Büttenbender e Zamberlan (2004) e Höfler e Büttenbender (2004). Em recente estudo realizado por Pech (2019) sobre as perspectivas da agricultura familiar e estratégias para a Cooperativa de Agricultores familiares e Porto Vera Cruz – Coopovec, indica o turismo rural como uma das estratégias e alternativas para a viabilização da agricultura familiar. O que converge com as prioridades constantes nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional da região Fronteira Noroeste, destacando-se o mais atual (COREDE FN, 2017). Já o turismo está fortemente presente no município de Porto Vera Cruz, conforme consta em seu Plano Estratégico de Desenvolvimento 2014 a 2024. A sua visão de futuro é definida como “Ser um município com qualidade de vida, agricultura com produção diversificada, referência na oferta de produtos agroecológicos, turismo e integração fronteiriça”. Já em sua missão tem definido como “Garantir qualidade de vida, excelência na produção agroecológica, com agricultura, saúde e educação fortalecidas, referência em turismo com equilíbrio econômico, social e ambiental”. Nos seus objetivos estratégicos são definidos como: Valorizar as belezas naturais; potencializar a diversificação da agricultura, fomentando a agricultura agroecológica; Aproveitar a localização estratégica desenvolvendo o turismo e a integração fronteiriça; Instituir turno integral em todas as séries; e Constituir-se em referência em qualidade de vida. Esta ênfase prioritária no turismo é confirmada com o município definindo a sua terceira grande prioridade estratégica, como sendo “Desenvolver ações de geração de renda no Turismo e no Ecoturismo Rural” (PORTO VERA CRUZ, 2014, p.10). Segundo o economista Amartya Sen, o desenvolvimento requer melhoria da qualidade de vida das pessoas de um determinado



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



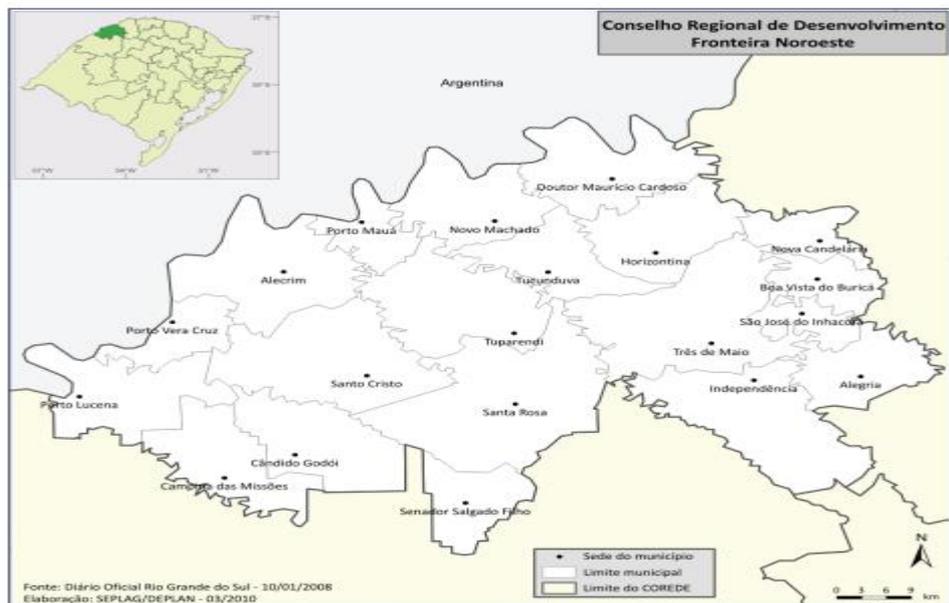
território. “[...] o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2018, p. 16-17).

O desenvolvimento, para ser sustentável, de acordo com Lima et al (2018, p. 127), requer que sejam asseguradas “as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades”. Essa significação foi apresentada no Relatório Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU, em 1987. Segundo as Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável tem quatro dimensões – ambiental, social, econômica e institucional. Seus pilares: equidade social, progresso socioeconômico e sustentabilidade ambiental. Quando se pensa a possibilidade de o turismo rural contribuir para o desenvolvimento sustentável das regiões, se requer a incorporação desta visão já conhecida e amplamente aceita.

### Características de região de estudo e possibilidades do desenvolvimento de produtos associados ao turismo rural

A região Fronteira Noroeste, de acordo com Rotta et al (2015), é composta por pequenos municípios de características eminentemente rurais, onde o processo de formação histórica, faz com que a mesma tenha uma dinâmica política e econômica bastante peculiar. Esta região possui um total de 4.689,0 km<sup>2</sup> e população total de 216.729 habitantes (IBGE, 2019). A maior parte desta população reside nos espaços urbanos. Porém, se trata de uma região que ainda possui percentual expressivo de população residindo no meio rural, em torno de 32%, e que apresenta uma agricultura familiar consolidada e com produção diversificada.

Figura 02: Mapa Região Fronteira Noroeste– RS.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 2

A localização geográfica da região Fronteira Noroeste faz com que a mesma seja um importante corredor turístico que liga a região de Misiones, na Argentina, com as regiões das Missões e Celeiro, do Rio Grande do Sul, espaços nos quais localizam-se os remanescentes dos Sete Povos das Missões e o maior Salto Longitudinal do Planeta, o Salto do Yucumã. O Rio Uruguai representa este elo histórico de ligação entre a Argentina e o Brasil, no antigo Território dos Trinta Povos Guaranis. A Rota do Rio Uruguai é importante produto turístico da região Fronteira Noroeste, com destaque para o Salto do Roncador, cujas quedas d'água iniciam no lado brasileiro e terminam no lado da Argentina, com uma extensão de aproximadamente mil e oitocentos metros de extensão. Ao longo do Rio Uruguai se formou uma extensa rede de balneários que são importantes atrativos para lazer, passeios náuticos, pesca e eventos.

Esta rede de balneários apresenta um potencial importante para a agregação de produtos associados ao turismo, pois está ancorada em um conjunto de pequenos municípios nos quais predomina a pequena propriedade de cunho familiar. Pequenas propriedades que produzem leite, suínos, grãos e uma enorme variedade de produtos decorrentes do processo de agroindustrialização, tais como queijos, salames, bolachas, cucas, pizzas, vinhos, sucos, entre outros. Além de contar com um artesanato variado, decorrente das tradições italianas, alemãs, polonesas, russas, eslavas e jesuítico-guaranis. O desafio que ainda se apresenta é integrar estas redes em uma rede articulada de Turismo Rural.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), a região Fronteira Noroeste é uma das melhores para se viver, estando posicionada como a quinta entre as 28 regiões de Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Grande parte dessa qualidade de vida decorre dos indicadores de saúde e de educação, que representam potenciais ativos para o desenvolvimento de atividades integradas de turismo, dada a riqueza de manifestações culturais e de espaços públicos de lazer e convivência, presentes nas comunidades urbanas e rurais. A tradição ligada à música, ao canto, às rezas, às procissões, às atividades esportivas e aos festivais representa importante espaço para o desenvolvimento de atividades associadas ao turismo. Ao estar na região o turista pode ser convidado a participar destas atividades, conhecendo a cultura local e interagindo com ela. Por outro lado, a população local pode transformar estes ativos em produtos associados ao turismo, com a realização de oficinas, cursos e apresentações artísticas variadas, gerando trabalho e renda.

A região Fronteira Noroeste também apresenta um conjunto expressivo de patrimônios culturais decorrentes do processo de colonização por descendentes de europeus não ibéricos, especialmente expressos em construções típicas alemãs, italianas, polonesas, russas e eslavas. Encontram-se muitos exemplares destas casas no meio rural dos municípios da região, que ainda são acompanhadas por toda uma paisagem repleta de aspectos socioantropológicos que representam ativos potenciais para o desenvolvimento de produtos associados ao turismo. Estes patrimônios se encontram em comunidades do meio rural que podem desenvolver oficinas e processos de imersão na vida das famílias e comunidades. Produtos estes que são atrativos já desenvolvidos em outras regiões do estado do Rio Grande do Sul, tais como a Serra Gaúcha e a região do Vale do Rio dos Sinos, também conhecidas como Colônias Velhas, das quais grande parte dos habitantes da Fronteira Noroeste são originários.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Para transformar a realidade local, gerando novas alternativas de trabalho e renda, complementando a matriz produtiva municipal e regional, na perspectiva da integração e da sustentabilidade, torna-se oportuno e necessário o desenvolvimento de novos estudos, buscando entender mais detalhada, ampla e de abordagem multidisciplinar os possíveis aportes do turismo. Tomando o turismo em suas múltiplas vertentes e tipologias, orientadas pelas perspectivas da inclusão social e econômica, do cooperativismo e da sustentabilidade. As iniciativas indicadoras para o turismo, como vertente que possa contribuir com o desenvolvimento local e regional, requer o envolvimento de políticas públicas direcionadas, com a ativa participação de todos os entes e agentes implicados, destacando lideranças políticas, sociais e econômicas, empresários, agricultores, artesãos e diferentes expressões da sociedade civil organizada. A dinâmica deve privilegiar mecanismos propositivos, democráticos e de participação de todos os atores envolvidos potencializando a utilização de recursos locais e das próprias regiões. A capacitação e abordagem criativa dos temas da cultura e da identidade se constituem em referências estratégicas. Ainda há necessidade da mútua colaboração e cooperação para poder desenvolver o potencial turístico integrando as demais atividades produtivas e trabalho e renda em desenvolvimento, combinado com o desenvolvimento de atrativos e produtos, articulados com roteiros turísticos e envolvendo a Rota Turística do Rio Uruguai, das entidades e instituições locais.

## CONCLUSÃO

Torna-se evidente, portanto, que a Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul possui uma identidade produtiva fortemente vinculada a produção de grãos, suínos, bovinos, aves e outros produtos alimentares. No entanto estas atividades estão aos poucos cedendo espaços a outras iniciativas complementares no meio rural que, de acordo com a vocação e as potencialidades da localidade/região, estão fortalecendo e complementando a renda das famílias rurais.

Cabe reconhecer, no entanto, que a procura pelos espaços no meio rural, vindos do período da pandemia e pós pandemia, fez com que os gestores públicos reconhecessem o turismo rural como potencial de desenvolvimento para pequenos municípios. Compete ao gestor público, como planejador do desenvolvimento do turismo, influenciar nas tomadas de decisões referente ao planejamento do turismo e orientar as mudanças desejadas. Contudo, o foco na produção associada (artesanato, manifestações culturais e produtos agropecuários), começa a fazer parte dos debates, entre associações, empreendedores e instituições.

Em síntese, a variedade de oferta turística é importante para a região, pois torna-se competitiva, garantindo a permanência do turista, elevando com isso os gastos destes nos municípios, fortalecendo o destino pela quantidade de produtos oferecidos. Assim sendo, a sustentabilidade das empresas locais e a complementaridade da renda das famílias envolvidas no turismo rural requer planejamento e organização por parte de todos os envolvidos. Logo, podemos destacar que a demanda turística no meio rural é promissora e a tendência é aumentar este mercado. Nesse sentido, saber integrar os produtos associados ao turismo e diversificar a oferta será um desafio aos empreendedores envolvidos.

## REFERÊNCIAS



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



BRASIL. Ministério da Economia. **Decreto Lei 191/2009**. Brasília: Ministério da Economia. 2009. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/191-2009-493688>. Acesso em 31 de maio de 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Associação de Cultura Gerais Manual para o desenvolvimento e a integração de atividades turísticas com foco na produção associada**. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Manual para o desenvolvimento e a integração de atividades turísticas com foco na produção associada**. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.

BRASIL, Lei 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 União, dia 25/07/2006.

BRICALLI, Luiz Carlos. 2005. **Estudo das tipologias do Turismo Rural** – Alfredo Chaves (ES). Santa Maria: Ed. Facos.

CAMPANHOLA, Carlos; SILVA, José G. da. **O turismo como nova fonte de renda para o pequeno agricultor brasileiro**. In: ALMEIDA, J. A. e RIEDL, (Org.). Turismo rural: ecologia, lazer e desenvolvimento. Bauru, SP: EDUSC, p. 145-179. 2000.

COREDE FN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste**. 2010 – 2030. Conselho Regional de Desenvolvimento Fronteira Noroeste – Corede FN. Três de Maio. Gráfica Sul. 2010.

COREDE FN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste**. 2015 – 2030. Conselho Regional de Desenvolvimento Fronteira Noroeste – Corede FN. Ijuí. Ed. Unijuí. 2017.

DALLABRIDA, Valdir R.; BÜTTENBENDER, Pedro L. **Planejamento Estratégico Territorial. A experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil**. DCS-DEAd. Ijuí/RS. Editora UNIJUI, 2006.

DENNY M. C. **Política e estratégia de desenvolvimento regional. Planejamento integrado do turismo**. In: Rodrigues, A. B. (Ed). Turismo e Desenvolvimento Rural. São Paulo: Editora Hucitec. 1997. p. 79-86.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDR SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FÁVERO, Ivane Maria Remus. **Políticas de turismo: planejamento na Região Uva e Vinho.** Universidade de Caxias do Sul, 2006.

FILHO, D. O. L. et al. **O turismo como alternativa econômica para a pequena propriedade rural no Brasil.** Turismo, Visão e Ação, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 68-8, jan./abr. 2007.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas: UNICAMP/ Instituto de Economia, 1997

HÖFLER, C.E.; BÜTTENBENDER, P.L.; ZAMBERLAN, L. **Experiência emergente de Desenvolvimento Regional: Estudo da Rota Turística do Rio Uruguai.** In: Anais II SIDR/UNISC. Santa Cruz do Sul, RS. UNISC. 2004. Disponível em <https://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/16.pdf> Acessado em 29.05.2022.

HOFER, C.E.; BÜTTENBENDER, P.L. **Atividade turística e sua sustentabilidade: Um estudo de Caso da Rota Turística do Rio Uruguai.** In: Semana de Administração de Campo Largo, 2004, Campo largo/PR. ANAIS DA III SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO DE CAMPO LARGO. Campo Largo/PR: Ed. Kennedy, 2004. p. 72-72.

LIMBADO, Beatriz Janeiro Chaves. **O Impacto da COVID-19 no Turismo e na Hotelaria da Região Norte.** Dissertação de Mestrado em Direção Hoteleira, Politécnic do Porto. Portugal. 2021. Disponível em [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18186/1/DM\\_BeatrizLimbado\\_2021.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18186/1/DM_BeatrizLimbado_2021.pdf) Acessado em 29.05.2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local.** Metamorfose, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo.** São Paulo: Rocca, 2001.

PECH, Dieisson Rodrigo. **Diagnóstico situacional e proposição de prioridades e estratégias para o desenvolvimento do negócio: O caso da Coopovec.** TCC do Curso de Administração. Prof. Orientador: Pedro Luís Bütttenbender. Unijuí. Santa Rosa. 2019.

PORTO VERA CRUZ. **Plano Estratégico De Desenvolvimento Municipal de Poro Vera Cruz. 2014 – 2024.** Coordenação da Prefeitura Municipal e do Conselho Municipal de



**Desenvolvimento – Comude.** 2014. RIO GRANDE DO SUL. Perfis – regiões funcionais de planejamento. Porto Alegre: Seplan-RS/Deplan, 2015.

RODRIGUES, A. B. **Turismo rural no Brasil: ensaio de uma tipologia.** In: RODRIGUES, A. B. (Org.). Turismo rural: práticas e perspectivas. São Paulo: Contexto, 2001, p. 101-116.

RUSCHMANN, Dóris Van de M. **O turismo rural e o desenvolvimento sustentável.** Campinas, SP: PAPIRUS, 2000.

ROTTA, Edeimar et al. **Pequenos municípios e relações sociopolíticas: Desafios para a compreensão e o desenvolvimento.** X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2015.

SCHNEIDER, Sérgio; FIALHO, Marco Antônio Verardi. **Atividades não Agrícolas e Turismo Rural no Rio Grande do Sul.** In: ALMEIDA, Joaquim Anécio, RIEDL, Mário (Org.) Turismo Rural: Ecologia, Lazer e Desenvolvimento. Bauru: EDUSC, 2000. p. 14-50.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Cadeia produtiva do turismo: Cenários econômicos e estudos setoriais.** Recife, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4376422-Cadeia-produtiva-do-turismo-cenarios-economicos-e-estudos-setoriais.html> . Acesso em: 31 de maio 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Editora Companhia das letras, 2018.

TOMÉ, Luciana Mota; XIMENES, Luciano F. Turismo. **Caderno Setorial ETENE - Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste.** Ano 6, nº 170, Julho de 2021. Disponível em [https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/829/1/2021\\_CDS\\_170.pdf](https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/829/1/2021_CDS_170.pdf). Acessado em 29.05.2022.

TULIK, Olga. **Turismo e desenvolvimento no espaço rural: abordagens conceituais e tipologias.** In: SANTOS, Eurico de Oliveira; SOUZA, Marcelino (Orgs.). Teoria e prática do turismo no espaço rural. Barueri: Manole, 2010. 2-22 TULIK, Olga. **Turismo rural.** São Paulo: Aleph, 2003.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST3 - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE QUALIDADE DE VIDA E INTELIGÊNCIA EM CIDADES: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

EVALUATION OF QUALITY OF LIFE AND INTELLIGENCE INDICATORS IN CITIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

EVALUACIÓN DE INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA E INTELIGENCIA EN CIUDADES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Anderson Saccol Ferreira<sup>1</sup>, Maria de Lourdes Bernartt<sup>2</sup>, José Ricardo da Rocha Campos<sup>3</sup>, Cristiane Maria Tonetto Godoy<sup>4</sup>, Gilson Ditzel Santos<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Doutorando do PPGDR da UTFPR de Pato Branco.

<sup>2</sup> Professora titular do PPGDR da UTFPR de Pato Branco. Doutorado em Educação.

<sup>3</sup> Professor titular do PPGDR da UTFPR de Pato Branco. Doutorado em Solos e Nutrição de Plantas.

<sup>4</sup> Doutorado em Extensão Rural. Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional

<sup>5</sup> Professor titular do PPGDR da UTFPR de Pato Branco. Doutorado em Administração

### RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo comparar as semelhanças entre os indicadores das cidades inteligentes com os índices dos desafios da gestão municipal de seis cidades São Paulo (SP), Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Maringá (PR), Jundiaí (SP), e São José do Rio Preto (SP). Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa quantitativa e qualitativa, de natureza descritiva por meio de uma análise documental que visa comparar os indicadores municipais de inteligência e o desafio da gestão municipal. Os resultados da pesquisa indicam relações importantes que indicam uma similaridade nos desempenhos dos municípios, da mesma forma mostram deficiência entre os municípios no eixo ambiental, mobilidade, energia e educação e estes não estão totalmente conectados com as TIC. Entre os resultados da pesquisa, destacamos que para alavancar as cidades inteligentes há necessidade de capital humano inteligente este fator pode ser alcançado com investimento em educação e consequentemente contribui para qualidade de vida das cidades. Vale destacar que os resultados da pesquisa contribuem para melhorar qualidade de vida e inteligência nas cidades e o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Cidades inteligentes. Indicadores de inteligência. Indicadores de qualidade de vida. Semelhanças de indicadores.

### RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo comparar las similitudes entre los indicadores de ciudad inteligente con los índices de los desafíos de la gestión municipal en seis ciudades São Paulo (SP), Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Maringá (PR), Jundiaí (SP), y São José do Rio Preto (SP). Este estudio se caracteriza por ser una investigación cuantitativa y cualitativa, de carácter descriptivo a través de un análisis documental que tiene como objetivo comparar los indicadores de inteligencia municipal y el desafío de la gestión municipal. Los resultados de la investigación señalan relaciones importantes que señalan una similitud en los desempeños de los municipios, igualmente muestran deficiencias entre los municipios en el eje ambiental, movilidad, energía y educación, y estos no están plenamente conectados con las TIC. Entre los resultados de la

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



encuesta, destacamos que para potenciar las ciudades inteligentes existe la necesidad de capital humano inteligente, este factor se puede lograr con inversión en educación y consecuentemente contribuye a la calidad de vida en las ciudades. Es de destacar que los resultados de la encuesta contribuyen a mejorar la calidad de vida y la inteligencia en las ciudades y el desarrollo regional.

**Palabras clave:** Ciudades inteligentes. Indicadores de inteligencia. Indicadores de calidad de vida. Similitudes de indicadores.

## ABSTRACT

This research aims to compare the similarities between the smart city indicators with the indices of the challenges of municipal management in six cities São Paulo (SP), Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Maringá (PR), Jundiaí (SP), and São José do Rio Preto (SP). This study is characterized as a quantitative and qualitative research, descriptive in nature, through a document analysis that aims to compare municipal intelligence indicators and the challenge of municipal management. The research results indicate important relationships that indicate a similarity in the performances of the municipalities, similarly show deficiencies between the municipalities in the environmental, mobility, energy and education axis, and these are not fully connected with ICT. Among the survey results, we highlight that to leverage smart cities there is a need for smart human capital, this factor can be achieved with investment in education and consequently contributes to the quality of life in cities. It is noteworthy that the survey results contribute to improve quality of life and intelligence in cities and regional development.

**Keywords:** Smart cities. Intelligence indicators. Quality of life indicators. Indicator similarities.

## INTRODUÇÃO

A qualidade de vida sempre foi um desafio para as cidades contemporâneas. Os congestionamentos e a falta de planejamento urbano trouxeram problemas que afetam a qualidade de vida das cidades. Estes fatores estão relacionados com a carência de saneamento básico, água potável, consumo de bens irresponsáveis associados com a industrialização vigorosa e intensificação agrícola (YIGITCANLAR; DIZDAROGLU, 2015; YIGITCANLAR; TERIMAN, 2015). As cidades não agrupam apenas pontos negativos, elas concentram fontes de inovação (RICHARDS, 2011), de criatividade e possuem ecossistemas complexos (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015), e quando apoiada por aprendizado, tecnologia e inovação são intangíveis (SCOTT, 2006) e tangíveis, ou seja, com criatividade de pessoas, instituições e infraestrutura digital (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015). Assim oportunizam melhores condições de trabalho, ensino e bem-estar para os cidadãos.

Macke *et al.* (2018) destacam que a associação dos elementos tangíveis e intangíveis acompanhadas de criatividade e inovação contribuem para o surgimento das cidades inteligentes. As cidades inteligentes como modelo apoiam-se no capital humano, social e na Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), tendo como resultado o desenvolvimento econômico e bem-estar (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015; YIGITCANLAR; DIZDAROGLU, 2015; BIBRI; KROGSTIE, 2017; GUIMARAES *et al.*, 2020). Nesse sentido, temos vários fatores que constroem a qualidade de vida das cidades. Patil e Sharma (2020)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



apontam que o conceito de qualidade de vida urbana é complexo e multidimensional, não havendo uma definição universalmente aceita. Embora a utilização de indicadores como bem-estar social, educação, desenvolvimento econômico, meio ambiente e saúde possam determinar a qualidade de vida das cidades.

No Brasil, os aspectos relacionados ao desenvolvimento humano e à qualidade de vida são formados por indicadores de: a) qualidade da habitação; b) condições de vida; c) renda; d) saúde e segurança ambiental; e, e) serviços sanitários. Sendo que, as variáveis de qualidade de vida da habitação, serviços sanitários e segurança ambiental resultam a qualidade do ambiente construído, ou seja, vida saudável, e aquelas que se referem à saúde ambiental retratam a incidência de doenças geradas por fatores ambientais como ar e água (UMBELINO, 2007). Já as cidades inteligentes podem ser compreendidas pelo seu desenvolvimento planejado e baseado em conceitos-chaves como: a) qualidade de vida e estilo de vida; b) infraestrutura e serviços; c) tecnologia, informação e comunicação (TIC); d) pessoas, cidadão e sociedade; e) meio ambiente e sustentabilidade; f) governança, gestão e administração; g) economia e finanças; e h) mobilidade (CONNECTED SMART CITIES, 2021).

Atualmente, as três cidades brasileiras com os maiores indicadores de inteligência são: São Paulo (SP), Florianópolis (SC) e Curitiba (PR) (CONNECTED SMART CITIES, 2021). Já o maior Índice dos Desafios da Gestão Municipal seriam as cidades de: Maringá (PR), Jundiá (SP), e São José do Rio Preto (SP) (DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL, 2021). Nesse contexto, não há um único indicador que demonstra a qualidade de vida, e sim, a união de vários aspectos que tangenciam a melhoria da vida das pessoas na cidade. E sua forma de expressar está relacionada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), assim a qualidade de vida pode ser obtida pela composição dos indicadores que mensuram o IDH (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, 2010).

A semelhança entre os indicadores de desenvolvimento humano e inteligência sugere que quanto mais inteligente a cidade for, maior será sua qualidade de vida. Esta indagação leva à problemática dessa pesquisa: Por que as cidades consideradas mais inteligentes não são as mesmas com maior indicador de qualidade de vida? Quais são as semelhanças entre as cidades e seus indicadores? O objetivo do artigo é comparar as semelhanças entre os indicadores das cidades inteligentes com os índices dos desafios da gestão municipal das cidades brasileiras. Com isso, esperamos contribuir e ampliar a discussão da temática sobre as cidades inteligentes e a relação aos indicadores qualidade de vida e inteligência das cidades, bem como auxiliar com informações que possam possibilitar os gestores públicos a alcançar patamares mais altos de qualidade de vida e inteligência nas cidades, e conseqüentemente para o desenvolvimento regional.

## METODOLOGIA

A pesquisa baseia-se em um estudo comparativo e documental com abordagem qualitativa e quantitativa, no qual são comparados os indicadores de inteligência e qualidade de vida dos municípios com maior *ranking* dos portais *Smart Cities* e Desafios da Gestão Municipal. O universo do estudo delimita-se entre os municípios de Maringá (PR), Jundiá (SP), São José do Rio Preto (SP), os quais possuem os melhores indicadores de gestão municipal. Já São Paulo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



(SP), Florianópolis (SC) e Curitiba (PR) demonstram a maior classificação de inteligência nacional. Para o estudo documental utilizou dados de fontes primárias, que não sofrem nenhum tratamento analítico (FONSECA, 2002).

Para este estudo foram analisados dados primários de 90 indicadores sendo 15 do portal dos Desafios da Gestão Municipal e 75 do portal *Smart Cities*. Dessa forma, o uso da pesquisa documental favorece a observação do processo de evolução dos conceitos (CELLARD, 2008) e nesta pesquisa aborda as cidades inteligentes. E o método comparativo visa investigar fatos e explicá-los conforme as semelhanças e diferenças (FACHIN, 2001). Dessa forma, foi comparado os Índices de Desafios da Gestão Municipal que proporciona a situação das 100 maiores cidades brasileiras com população acima de 273 mil habitantes. Já a plataforma *Connected Smart Cities* mapeia os Planos de Desenvolvimento de Cidades Inteligentes brasileiras. Todos os dados fornecidos em ambos os portais são atuais e correspondem a fontes governamentais e privadas. Assim, descrevemos o que cada um dos portais mede.

O IDGM baseia-se em quatro áreas: educação, saúde, segurança e saneamento, os quais reúnem quinze indicadores. Na educação mostra as matrículas na creche, matrículas na pré-escola, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ensino fundamental I e II. A saúde mostra a taxa de mortalidade prematura por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), proporção de nascidos vivos com sete ou mais consultas pré-natal, a cobertura por equipes de atenção básica e a taxa de mortalidade infantil. Já a segurança são dois indicadores: taxa de homicídios e óbitos no trânsito. O saneamento apresenta o índice de esgoto tratado, perdas na distribuição de água, atendimento de água, taxa de cobertura de coleta de resíduos domiciliares e atendimento de esgoto.

O *Connected Smart Cities* (2021) pondera por meio do indicador de Qualidade Mercadológica (IQM). Segundo a metodologia o indicador mercadológico com valores em uma mesma equação que permite alimentar com valores específicos para cada informação onde eles variam conforme sua natureza, complexibilidade e unidade de medida (CONNECTED SMART CITIES, 2021). O portal atribui peso 0.5 para indicadores dicotômicos (sim ou não), 0,8 para indicadores em escala de nota ou avaliação, e 1,0 para os para os indicadores numéricos, escalar ou percentual (CONNECTED SMART CITIES, 2021). São 75 indicadores divididos em 11 dimensões sendo elas: 1) mobilidade, 2) Meio Ambiente, 3) Tecnologia e inovação, 4) Economia, 5) Urbanismo, 6) Educação, 7) Governança, 8) Energia, 9) Saúde, 10) Segurança e 11) Empreendedorismo.

## CIDADES INTELIGENTES E A QUALIDADE DE VIDA

A busca por melhores condições de trabalho, renda e saúde tendenciam a concentração de pessoas nos núcleos urbanos, além disso, outros aspectos como política, industrialização e religião contribuem para levar as pessoas a viver nas cidades (MACHADO *et al.*, 2018). Elas são a força motriz da economia e proporcionam oportunidades de trabalho educação e saúde. O crescimento urbano torna-se um desafio para os gestores gerenciar o aumento populacional, a acessibilidade, a inclusão econômica e qualidade do ar (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2016). Dessa forma, diversos problemas passam a ser frequentes, entre eles: a falta de água

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



potável, saneamento básico, trabalho, insalubridade, crescimento econômico e consumo irresponsável de bens.

Todos estes aspectos relacionados afetam a qualidade de vida das cidades. Quanto o maior número de pessoas vivendo nos centros urbanizados, menor será a qualidade do ar, além de ocasionar o aumento de gases do efeito estufa (GEE) e que pode ser prejudicial à saúde (UN HABITAT, 2011). O crescimento urbano torna-se um desafio para os gestores municipais, pois esses devem gerir de forma a garantir a qualidade de vida e planejar ações urbanas eficazes. As decisões tomadas pelos gestores no que se refere ao planejamento das cidades interfere diretamente na qualidade de vida dos cidadãos (GILES-CORTI; LOWEC; ARUNDEL, 2019), isso porque ela está relacionada com a saúde, segurança e bem-estar da população (GILES-CORTI *et al.*, 2016).

Uma das formas de alcançar a harmonia entre os fatores que constroem a qualidade de vida das cidades é torná-la inteligente, com patamares mais altos na oferta de saúde, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável que proporciona inteligência (KICKBUSCH, 2016). As cidades inteligentes podem se tornar um meio para alcançar altos indicadores. Esse modelo de cidade proporciona espaços urbanos de alta qualidade, saudáveis e com ambientes regenerativos modelados na premissa da economia circular minimizando impactos negativos no ambiente natural (ANGELIDOU, 2014).

Atualmente existem várias definições para se caracterizar uma cidade inteligente (ALBINO *et al.*, 2015). Uma delas é a ligação forte com as Tecnologias de Informação e Comunicação, de forma digital, ou seja, dados integrados e estes caracterizam a junção de cidades virtuais, cibernéticas, digitais, em rede do conhecimento, híbridas em cidades inteligentes (BIBRI; KROGSTIE, 2017). A cidade busca monitorar e otimizar a infraestrutura existente, aumentar a eficiência dos serviços e apoiar negócios inovadores entre os setores público e privado (MARSAL-LLACUNA *et al.*, 2015). Esses serviços, quando executados de forma eficiente, são motivadores para o desenvolvimento de políticas e contribuem para uma sociedade melhor, assim, aprimoram a qualidade de vida dos cidadãos (MEIJER; BOLÍVAR, 2016).

As cidades inteligentes podem ser definidas como aquelas cidades que investem em capital humano, social, mobilidade, TIC, infraestrutura, crescimento econômico sustentável e alta qualidade de vida, com gestão criteriosa dos recursos naturais por meio da governança participativa (AHVENNIEMI *et al.*, 2017; CARAGLIU; DEL BO, 2019). Este exemplo de cidade não se refere apenas ao uso de tecnologia, e sim a áreas que são povoadas com vida social que exigem processos de governança criativo e inovador para enfrentar os desafios que este ecossistema complexo exige (CAPDEVILA; ZARLENGA 2015; CAMBOIM *et al.*, 2019).

Os esforços das cidades inteligentes estão voltados para o crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, o que proporciona uma melhor qualidade de vida, sendo esse o elemento chave para uma cidade inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007; NAM; PARDO, 2011). Nessa mesma linha de pensamento, Bibri e Krogstie (2017) apontam que a cidade inteligente vai além da tecnologia, ela deve incluir a preocupação com o bem-estar dos cidadãos, educação e inovação, com parcerias entre privado e público com qualidade dos serviços. Ainda, o domínio da vida inteligente pode ser alcançado por meio de relações sócio estruturais, bem-estar

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ambiental e integração com a comunidade (MACKE *et al.*, 2018). Esta união de atividades permite a construção de comunidades mais forte e gera qualidade de vida e bem-estar para as pessoas nas cidades.

A qualidade de vida torna-se algo subjetivo, representado pela avaliação de condições objetivas de vida do indivíduo (VIJAYAKUMAR; SANGEETHA, 2020). Assim, cidades inteligentes proporcionam meios para alcançar a qualidade de vida, e esta pode estar relacionada ao ambiente, padrão de vida, as necessidades biológicas, psicológicas, econômicas e sociais durante toda a sua vida (VIJAYAKUMAR; SANGEETHA, 2020). Portanto, se estas cidades oferecem ambientes de bem-estar, educação, infraestrutura, mobilidade, empregabilidade, crescimento econômico a probabilidade de fornecer melhor qualidade de vida para os cidadãos é maior.

## Conceitos-chaves para cidade inteligente

O uso de indicadores nas cidades cumpre um papel fundamental para seu desenvolvimento. Eles auxiliam os gestores nas tomadas de decisões pois refletem a realidade da cidade e demonstram as necessidades e desejos da população. Segundo Machado *et al.* (2018), o conjunto de indicadores econômicos, sociais e ambientais tem potencial para apresentar melhores condições de vida aos seus habitantes. Vijayakumar e Sangeetha (2020) corroboram ao dizer que a qualidade de vida é diversificada em várias áreas como economia, infraestrutura, habitação, educação, segurança, planejamento e arquitetura. Os autores destacam que a qualidade de vida pode ser objetiva referência às questões tangíveis como ambiente físico, econômico e fatores técnicos subjetiva com medições de atitudes. Para Macke *et al.* (2018), o desafio em relação à avaliação da qualidade de vida é desenvolver indicadores que possam mensurar ela, devido sua ampla gama de diferentes interesses sociais, físicos e ambientais. Isso porque o cidadão avalia a cidade conforme sua experiência de vida, o qual pode ser positiva ou negativa, de acordo com sua concepção sobre o que é bom ou não (ALBINO *et al.*, 2015).

As pesquisas acerca das cidades inteligentes baseiam-se em dados mensuráveis que possam medir os aspectos sociais, físicos e ambientais da sociedade. Estes dados podem ser caracterizados conforme o que se deseja analisar. Para avaliar o nível de inteligência da cidade são estabelecidas conceitos-chaves como: a) qualidade de vida e estilo de vida; b) infraestrutura e serviços; c) tecnologia, informação e comunicação (TIC); d) pessoas, cidadão e sociedade; e) meio ambiente e sustentabilidade; f) governança, gestão e administração; g) economia e finanças; e h) mobilidade (FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES, 2014).

A integração destes conceitos-chave possibilita mensurar e identificar o nível de inteligência das cidades, pois todos contribuem para uma vida melhor dos cidadãos. A qualidade de vida e estilo de vida é considerada como um componente crucial na sustentabilidade das cidades (VIJAYAKUMAR; SANGEETHA, 2020). Manter a qualidade de vida torna-se um desafio para os gestores, bem como a integração dos conceitos-chaves que caracterizam a inteligência das cidades acarretam benefícios, além de que, com dados atuais é possível um bom gerenciamento nas aplicações dos recursos das políticas públicas, que são motivadores para uma sociedade melhor e com qualidade de vida dos cidadãos (MEIJER; BOLÍVAR, 2016; MEIJER; GIL-GARCIA; BOLÍVAR, 2016).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



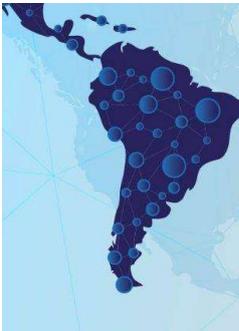
Já os sistemas de infraestrutura e serviços são responsáveis por dar a fluidez dos serviços urbanos sendo físicos, de serviços e digitais. O sistema físico são as ruas, água potável, coleta de esgoto, iluminação pública, energia, pluvial e telecomunicações. Os serviços oferecem funcionamento como a coleta de lixo. Já os sistemas digitais, podem ser caracterizados como o gerenciamento remoto, com tecnologias de rede. Quando todos estes sistemas estão integrados permitem agilidade para as cidades. Nam e Pardo (2011) destacam que esta integração é elemento fundamental para o conceito de cidade inteligente. A cidade inteligente possui várias tecnologias de computação, as quais, são aplicadas aos componentes críticos e serviços, ou seja, uma nova geração de *hardware*, *software* e tecnologias de rede que fornecem um novo olhar gerencial aos sistemas de TI que mostram os fatos em tempo real (YIGITCANLARA *et al.*, 2018).

Al-Nasrawi, Adams e El-Zaart (2015) apontam que essa integração simplifica os serviços de infraestrutura como a mobilidade, água, energia, telecomunicações e manufaturamento dos setores. As tecnologias de informação e comunicação simplificam o uso da infraestrutura, permitem monitorar, gerenciar e melhorar as áreas urbanas e rurais. Elas são capazes de fornecer soluções mais eficazes, viáveis e ambientalmente amigáveis para problemas como oportunidade de trabalho, qualidade de vida, recursos naturais, educação, infraestrutura e saúde (FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES, 2014).

Já a Governança, gestão e administração quando incorporado às tecnologias e o capital humano inteligente temos a governança inteligente. Esta implantação emprega as Tecnologia de Informação e Comunicação promovendo mudanças na cultura sociopolítica das sociedades, e tem como resultado a participação social e a tomada de decisão mais eficiente, o que melhora a qualidade de vida das cidades (RAZAGHI; FINGER, 2018). Guimaraes *et al.* (2020) destacam que a governança tradicional não tem como prioridade a participação social e o uso de tecnologias. E a tecnologia pode ser útil como ferramenta para o gestor administrar estes indicadores (GIL-GARCIA; HELBIG; OJO, 2014).

A governança inteligente permite a construção de uma gestão e administração mais eficiente. Ela permite por meio da TIC de vários atores na tomada de decisão das cidades (WIJS; WITTE; GEERTMAN, 2016). Na cidade inteligente a governança deve ser colaborativa entre o público e o privado e com auxílio de novas tecnologias para torná-las mais inovadoras (MEIJER; GIL-GARCIA; BOLÍVAR, 2016; GUIMARAES *et al.*, 2020). E atende seu principal objetivo, contribuir com o ambiente urbano concentrando-se na comunidade, rede e participantes (MEIJER; GIL-GARCIA; BOLÍVAR, 2016). A governança inteligente promove cidades mais sustentáveis capazes de construir uma sociedade mais segura, resiliente e atraente.

Já a economia é considerada uma dimensão chave para uma cidade inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007; NAM; PARDO, 2011; KOURTIT; YIGITCANLARA *et al.*, 2018). Para os gestores municipais, a economia pode mostrar como o nível de renda, agregação do valor econômico e o dinamismo da gestão. Aspectos de receita como Imposto Sobre Serviço, crescimento do Produto Interno Bruto e remuneração média dos trabalhadores podem demonstrar quais ações ou critérios podem ser observados na tomada de decisão da gestão municipal. Estas ações podem impactar positivamente no Índice de Gini e na diminuição de domicílios em situação de pobreza. Assim, renomeada como economia inteligente, por compor a economia empresarial e



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



da inovação por meio de ideias combinadas que atribuem inteligência para tal economia (AL-NASRAWI; ADAMS; EL-ZAART, 2015).

Além disso, proporciona um ambiente com qualidade melhorando a segurança energética e a coesão social das cidades (FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES, 2014). Dessa forma, quanto melhor a gestão econômica e as finanças das cidades, maior será a probabilidade de o município gerar alta qualidade de vida para os cidadãos

Ainda temos as pessoas, cidadãos e sociedade que são o diferenciador entre uma cidade digital é uma cidade inteligente, pois ela necessita de capital humano inteligente (FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES, 2014). Quando vivemos em sociedade há uma tendência de pensarmos em soluções para melhorar a qualidade de vida com ações voltadas para o futuro. Guimaraes *et al.* (2020) aponta que as cidades inteligentes devem unir a tecnologia de informação e comunicação emitindo maior socialização entre as pessoas, o que resulta em bem-estar da população tornando-as mais felizes e saudáveis. Dessa forma, damos maior qualidade de vida, e este é um elemento fundamental para o desenvolvimento de cidades inteligentes (GIFFINGER *et al.*, 2007; NAM; PARDO, 2011).

Já o meio ambiente tem relação próxima com as cidades inteligentes, pessoas e a qualidade de vida. Quando as cidades atingem padrões altos em meio ambiente passam a ser rotuladas com cidades sustentáveis, as quais, possuem um ambiente urbano com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade ambiental, proteção, equidade social e bem-estar ao longo do tempo de execução, e pode ser alcançado por meio da adoção de desenvolvimento sustentável, estratégias de otimização que promovam o avanço e a inovação, o planejamento, a operacionalização, provisionamento de serviços humanos e ganhos de eficiência (BIBRI; KROGSTIE, 2017). Bibri e Krogstie (2017) destacam que uma cidade inteligente e sustentável é aquela que atende as necessidades de seus habitantes atuais e não compromete as limitações ambientais locais ou do planeta tendo a TIC como suporte.

Assim, a sustentabilidade pode ser alcançada por meio de ações que envolvam infraestrutura, serviços, pessoas, economia, meio ambiente, governança e mobilidade mediadas por Tecnologia, Informação e Comunicação de forma a alcançar padrões melhores de qualidade de vida para os cidadãos. Já a mobilidade é um dos fatores que integram as cidades inteligentes, pois permite diminuir estes congestionamentos de tráfego urbano. Assim, temos a mobilidade inteligente que pode deslocar as pessoas e cargas ao mesmo tempo garantindo segurança e operações com velocidade (FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES, 2014). A mobilidade para as cidades inteligentes tem função vital e deve estar integrada com as TIC, auxiliando no gerenciamento das operações de transporte de pessoas, cargas e o controle do tráfego urbano.

A integração torna a mobilidade inteligente e este ambiente passa a ser vinculado ao aproveitamento das TIC de forma a aproximar a sustentabilidade, e seu uso permite alcançar uma qualidade de vida melhor (AL-NASRAWI; ADAMS; EL-ZAART, 2015). Vários autores compartilham do mesmo pensamento sendo que a mobilidade inteligente e tráfego inteligente podem ser uma das dimensões que caracteriza um *Smart Cities* (GIFFINGER *et al.*, 2007;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



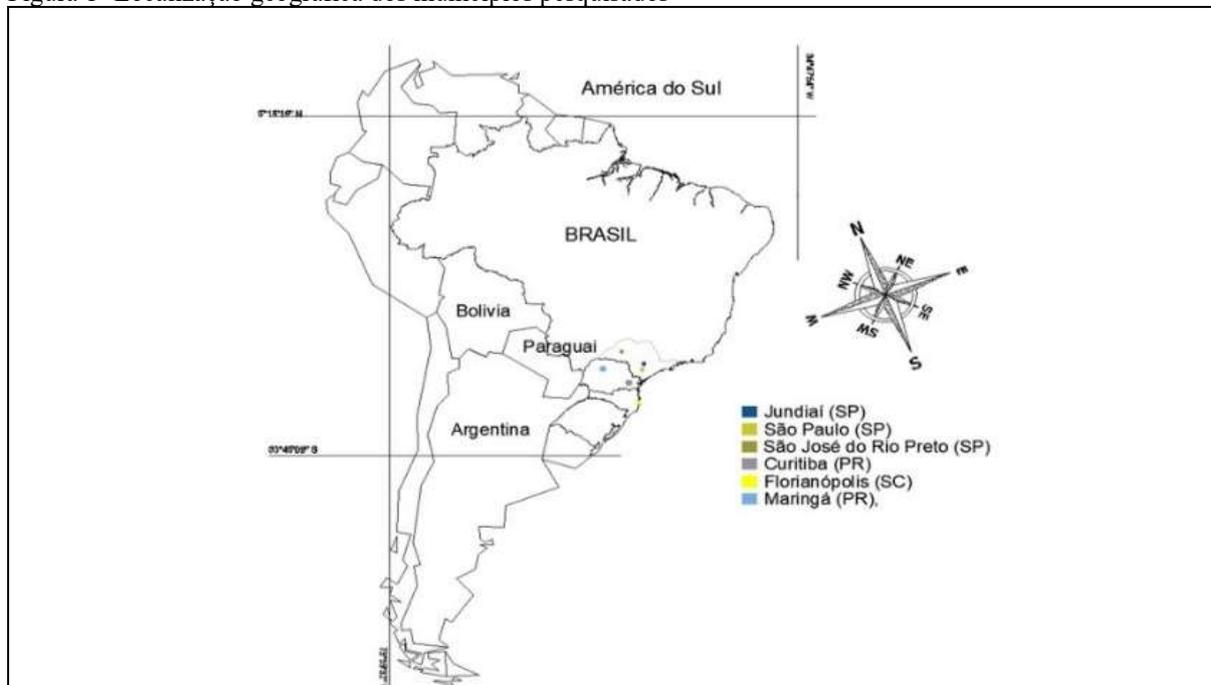
NAM; PARDO, 2011; AL-NASRAWI; ADAMS; EL-ZAART, 2015; CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015; BIBRI; KROGSTIE, 2017; GUIMARAES *et al.*, 2020).

A mobilidade deve ser eficaz e acessível com qualidade, e nos centros maiores reduz o tempo de congestionamentos com ganho de vida dos cidadãos. Por fim, os conceitos-chaves apresentados integram as pessoas, a infraestrutura física, virtual, educação, informação, governança, economia, meio ambiente e mobilidade combinadas com uso das TIC torna a cidade inteligentes e permite o desenvolvimento regional e econômico de forma a melhorar o bem-estar e consequentemente a qualidade de vida dos cidadãos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As cidades analisadas são consideradas de grande porte com população superior a 100 mil habitantes. Localizada na Região Sudeste, o município de São Paulo (SP) possui uma estimativa populacional de 12.396.372, já Curitiba (PR), região sul, possui 1.963.726 habitantes. No litoral catarinense temos Florianópolis (SC), com 516.524, e São José do Rio Preto (SP), no noroeste do estado com 469.173 habitantes. No norte do Paraná, Maringá (PR) apresenta população de 436.472 e no interior do estado de São Paulo Jundiaí (SP) com 426.935 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). Sua localização geográfica é demonstrada na Figura 1.

Figura 1- Localização geográfica dos municípios pesquisados



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021) Adaptado pelos autores.

A primeira diferença que se constatou está no número de habitantes das duas capitais, São Paulo (SP) e Curitiba (PR) com população acima de 1 milhão de habitantes. Entre os demais, Florianópolis possui população superior à dos municípios, mas a diferença é de 47 mil habitantes. A comparação dos Indicadores do Desafio da Gestão Municipal (IDGM) aponta a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



cidade de Maringá (PR) com a maior qualidade de vida, seguida por Jundiaí (SP) e São José do Rio Preto (SP). Curitiba (PR) é 7<sup>a</sup>, São Paulo (SP) ocupa a 19<sup>a</sup>, e Florianópolis (SC) a 21<sup>a</sup> posição (INDICADORES DO DESAFIO DA GESTÃO MUNICIPAL, 2020). Entre os indicadores analisados o IDEB do ensino fundamental I com 1.5 pontos de diferença entre Maringá (PR) e Florianópolis (SC). Entretanto, Florianópolis (SC) é o que mais apresenta vagas em universidades públicas, são 24,01 para 12,18 de Maringá (PR), por mil habitantes e têm o maior Índice de computadores, *laptops*, *tablets* ou outros por mil alunos.

O município possui a maior taxa de abandono do ensino médio 6,2% enquanto São José do Rio Preto 0,3% e Jundiaí 0,40 %. Já as maiores despesas per capita pagas com educação são do município de Jundiaí (SP), R\$1.075,31, e a menor, Curitiba, R\$ 606,15. Todavia, Maringá (PR) possui a maior força de trabalho ocupada no setor educação e Pesquisa e Desenvolvimento (P & D) com 7,62% e a menor é Jundiaí (SP) com 4,25%. Conforme a Tabela 1, no item saneamento há disparidade nos indicadores de Índice de atendimento total de esgoto e esgoto tratado referido à água consumida. Constata-se uma relação muito distante em relação ao município de Maringá (PR) com Florianópolis (SC). A diferença no atendimento total de esgoto é de 35%, aumentando para 54,5% no esgoto tratado referido à água consumida. Esse aspecto torna-se preocupante por se tratar de prejuízo ambiental e diminuição da qualidade de vida das pessoas.

Tabela 1 – Indicadores comparativos da evolução de gestão municipal

Dimensão	Indicador de 2019 em %	Maringá (PR)	Jundiaí (SP)	São José do Rio Preto (SP)	Curitiba (PR)	São Paulo (SP)	Florianópolis (SC)
Educação	IDEB do EF I na rede pública Ensino Fundamental I	7,2	7	6,7	6,5	6,3	5,7
	IDEB do EF II na rede pública Ensino Fundamental II	5,2	5,6	5,3	5,0	4,9	4,5
	Razão entre matrículas em creche e crianças	56,3	47,3	61,8	35,3	60,8	52,7
	Razão entre matrículas em pré-escola e crianças	100	100	100	88,5	100	100
Saneamento	Cobertura de coleta de resíduos domiciliares	94,3	100	100	100	99,1	100
	Índice de abastecimento de água	100	99,1	96	100	99,3	100
	Índice de atendimento total de esgoto	100	98,2	93,5	100	96,3	64,8
	Índice de esgoto tratado e água consumida	100	100	94	94,6	68,4	45,5
Saúde	Índice de perdas na distribuição de água	24,3	34	20,3	26,1	34,4	28
	Taxa de mortalidade infantil (100 mil hab.)	10	7,3	8,8	6,5	11,2	5,4
	Proporção de nascidos vivos com sete ou mais consultas pré-natal	85,3	87,3	88,5	90,9	81,2	78

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	De cobertura de equipes na Atenção Básica 2018	80	64,6	60,9	48,9	61	91,7
	Taxa de mortalidade prematura (100 mil hab.)	243,8	329,9	284	259,9	307,5	249,6
Segurança	Taxa de homicídios (100 mil hab.)	11,1	6,9	8,2	16,5	3,7	10,2
	Taxa de óbitos no trânsito	17,9	14,8	18,9	9,9	7,4	9,0

Fonte: IDGM, (2021).

Uma similaridade encontrada está nas perdas na distribuição de água, todos os municípios têm índices superiores a 20%, ou seja, a cada mil litros de água gerado são desperdiçados mais de duzentos litros. Esse indicador é maior em Jundiaí (SP) e São Paulo (SP) onde constata-se um terço de desperdício. Na saúde, a Tabela 1 mostra grande diferença entre os municípios na cobertura de equipes na Atenção Básica. A uma relação 42,8% de diferença entre Curitiba (PR) e Florianópolis (SC). Sendo Jundiaí (SP), São José do Rio Preto (SP) e São Paulo (SP) com indicadores semelhantes.

Para as cidades inteligentes foram analisados 75 indicadores em 11 dimensões tais como: a) Mobilidade, b) Meio Ambiente, c) Tecnologia e inovação, d) Economia, e) Urbanismo, f) Educação, g) Governança, h) Energia, i) Saúde, j) Segurança, l) Empreendedorismo. Cada um dos indicadores reflete algum ponto fundamental para o desenvolvimento das cidades. Entre todos indicadores, dois são os mesmos utilizados em ambos os portais, na dimensão segurança os índices, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes e a taxa de mortes em acidente de trânsito (100 mil habitantes).

**Mobilidade:** Na mobilidade a proporção de automóveis por habitantes é semelhante em média 0.45% por cidade. A idade média da frota dos veículos das cidades analisadas fica entre 15 e 16 anos, sendo Florianópolis com a idade menor 12.5 anos. Notou-se que a relação de ônibus e automóveis é de 0,01 para os municípios. Já São Paulo é de 0.02 o dobro dos demais. Para o indicador de outros modais de transporte coletivo apenas São Paulo (SC) e Jundiaí (SP) possuem. Florianópolis (SC) apresenta ciclovias de 28,30 km/100 mil habitantes, Curitiba 11,33 e São Paulo (SC) 5,53, o que pode ser considerado um percentual alto devido a quantidade de habitantes que o município possui. Jundiaí (SP), Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP) tem baixo indicador de ciclovias referente aos demais, estando entre 1,89 a 9,3 km/100 mil.

Os acessos a aeroportos em raio de 100km, São Paulo (SP) e Jundiaí (SP) apresentam solidariedade com três acessos. Florianópolis (SC) e Maringá (PR) com dois acessos e com um acesso a Curitiba (PR) e São José do Rio Preto (SP). Para os transportes rodoviários São Paulo (SP), 946 km possuindo o maior indicador e Jundiaí (SP) com o menor indicador cerca de 55km. A um destaque para os veículos de baixa emissão para Florianópolis (SC), com 0.15% e 0.10% para São Paulo (SP) seguidos de Curitiba (PR) 0.08%, Maringá (PR) 0,07%. Já Jundiaí (SP) e São José do Rio Preto (SP) com percentuais iguais de 0.04%. Todos os municípios apresentam Bilhete eletrônico em transporte público. Apenas Jundiaí (SP) e São José do Rio Preto (SP) não apresentam semáforo inteligente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Há indicadores que despertam preocupação como a idade média dos veículos, isto porque quanto mais antigo estes, maior são os prejuízos para o meio ambiente e maior é a contribuição para a emissão dos Gases de Efeito Estufa (GEE). Os municípios apresentam um valor pequeno em relação a ciclovias em km para 100 mil habitantes, este indicador é importante para qualidade de vida, diminui o sedentarismo e a emissão do GEE. Segundo os dados, não há uma mobilidade inteligente que forneça deslocamento de pessoas e cargas ao mesmo tempo, garantindo segurança e operações com velocidade estando em desacordo com a visão de Focus Group On Smart Sustainable Sities (2014). Outro fator notado é a baixa quantidade de veículos de baixa emissão e a relação de ônibus e automóveis. A melhora neste indicador pode minimizar o GEE e deixa a cidade com maior fluidez do tráfego, limpa e com qualidade de ar.

**Meio Ambiente:** As cidades possuem um alto atendimento urbano de água com indicadores acima de 99%. já as perdas na distribuição de água são altas, São Paulo (SP) 34,4%, Jundiaí (SP) 34,1% e Florianópolis (SC) 28%. O demais tem percentual acima de 20%. O pior indicador na coleta de esgoto é de Florianópolis (SC) com 67,4% em relação aos demais que possuem indicadores acima de 97%. O tratamento de esgoto Jundiaí (SP), Maringá (PR), possuem 100% em contrapartida São Paulo (SP) apresenta 68,6 % e o pior destaque fica para Florianópolis (SC) 45,6%.

Todos os municípios possuem baixo Índice de recuperação de materiais recicláveis, com destaque para São Paulo (SP) com 0,5% seguidos de Jundiaí (SP) com 1,4%, Curitiba (PR) com 1,9% e Florianópolis (SC) com 4,5%. O maior indicador é de São José do Rio Preto (SP) com 17,2%. Já a cobertura do serviço de coleta de resíduos todos municípios apresentam indicadores acima de 99% exceto Maringá (PR) que apresenta 94,3%. Jundiaí (SP), Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP) não oferecem o monitoramento de área de risco da mesma forma todos os municípios não apresentam percentual da quantidade total de resíduos de plástico.

Os indicadores de atendimento urbano de água, tratamento de esgoto e atendimento urbano de esgoto são considerados importantes para a conservação do meio ambiente quanto para a qualidade de vida. Estes indicadores podem reduzir futuros problemas ambientais e de saúde. Todavia, há uma semelhança nas perdas na distribuição de água. O valor encontrado do gera uma média de 27% de desperdício, ou seja, a cada 1000 litros de água 270 litros são desperdiçados. E esse percentual pode aumentar com o uso incorreto do consumo de água. Talvez, aqui esteja um dos principais problemas encontrado nos meses de estiagem e que obriga as famílias a racionar este bem.

**Tecnologia e inovação:** A velocidade média das conexões contratadas é de 97,3 mbps com o maior valor em São Paulo (SP) e com o menor 81,2 mbps para São José do Rio Preto (SP). Percebe-se que há uma maior concentração de Operadoras de Fibra Ótica no município de São Paulo (SP) com seis Operadoras e São José do Rio Preto (SP) com três operadoras. Todos os municípios apresentam cobertura 4G sendo superior a 99,7%. Um aspecto interessante está no indicador de trabalhadores formais com ensino superior, Florianópolis (SC) apresenta 47,3%, Curitiba (PR) 35,8%, São Paulo (SP), 32,5%, Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP), 21,9 e Jundiaí (SP), 21,1%. Já a força de trabalho ocupada no setor TIC tem percentual de 5,74 % para Jundiaí (SP), 4,72% para Florianópolis (SC) e demais com indicador superior a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



4.10 exceto São José do Rio Preto (SP) que apresenta 2,82% o indicador mais baixo entre os municípios.

Entre os indicadores analisados percebe-se um elevado percentual de trabalhadores formais com ensino superior e baixa força de trabalho ocupada no setor TIC. Entende-se que há necessidade de aumentar estes indicadores principalmente das cidades Jundiaí (SP), Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP) que apresentam melhor IDGM. Todavia, não há uma relação sólida que descreve que o ensino superior possa garantir ganho no IDGM como mostra Florianópolis com 47,3% neste indicador, mas pode proporcionar uma renda média mais alta conforme demonstrado no eixo Economia.

**Economia:** A economia de um município pode refletir diretamente na qualidade de vida dos cidadãos, mas ele não deve ser analisado isoladamente. Com o maior valor na renda média dos trabalhadores temos a cidade de Florianópolis (SC) cerca de R\$ 4.784,24, já São Paulo (SP) com R\$ 3.947,54, Curitiba (PR) R\$ 3.697,75, Jundiaí (SP) R\$ 3.190,75, São José do Rio Preto (SP) R\$2.639,42 e Maringá (PR) com R\$ 2.559,84.

Florianópolis (SC), Jundiaí (SP) e Curitiba (PR) apresentam indicador positivo no crescimento do número de empresas, e São Paulo (SP) com a maior queda entre os demais analisados com -1,56%. Florianópolis (SC) tem o menor crescimento do número de empregos com 5,48%. Os demais apresentam 7%, sendo que o maior indicador é de São Paulo (SP) com 7,68%.

A mais elevada independência do setor público é dos municípios que apresentam melhor IDGM, Jundiaí (SP), São José do Rio Preto (SP) e Maringá (PR) mostram índices acima de 92%. Florianópolis (SC) possui o menor valor com 69 % de independência do setor público. A destaque na taxa de Empregabilidade em idade ativa, Florianópolis (SC) com 0,74 e São José do Rio Preto (SP) com a menor com 0,39. A mais alta receita total não oriunda de transferência pertence a São Paulo (SP) 68,56% e a menor com Maringá (PR) 45,17%. Maringá (PR) se destaca com o crescimento do PIB per capita com 6,88%, na sequência Florianópolis (SC) com 6,34%. São Paulo (SP) possui o menor indicador com 1,66%.

As comparações na economia demonstram aspectos importantes para o estudo visto que há uma relação com os investimentos em educação. Conforme identificamos, a cidade de Maringá (PR) possui a menor renda média de trabalhadores formais com ensino superior. Já Florianópolis (SC) com indicadores maiores na formação acadêmica com percentual 46%. Apesar de não ser comprovado este fator identificado este pode ser um direcionamento, pois os demais municípios citados com maior indicador em formação superior apresentaram renda mais alta.

**Urbanismo:** Na lei sobre zoneamento, uso e ocupação do solo apresentada em escala de nota de 1 a 10, as cidades de Florianópolis (SC), Jundiaí (SP) e Curitiba (PR) mostram alto desempenho com nota 10. Já São Paulo (SP) nota 7. Já Maringá (PR) e São José do Rio Preto (SP) com a nota mais baixa 5. Esta classificação muda quando se fala em Lei sobre operação urbana consorciada. São Paulo (SP), Florianópolis (SC) e Maringá (PR) apresentam nota 10. Jundiaí (SP), nota 9 e Curitiba (PR) e São José do Rio Preto (SP) nota 5. Já a Lei do Plano Diretor Estratégico Municipal apenas São José do Rio Preto (SP) apresenta nota 4, as demais mostram nota acima de 9. Curitiba (PR) tem a maior Despesas Municipal com urbanismo por habitante R\$594,04 e Maringá (PR) a menor R \$167,14.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Todos os municípios têm grande percentual de população da cidade que vive em densidades populacionais acima de 99%. Notou-se que São José do Rio Preto (SP), possui notas inferiores a sete em todos os indicadores que se referem à legislação. Dessa forma, carece uma revisão e atualização nas legislações municipais. Como resultado poderá aumentar a qualidade de vida e a inteligência do município. Já Florianópolis (SC), é o oposto, apresenta nota máxima em todos os indicadores de legislação. Importante ressaltar que a legislação municipal facilita a elaboração de políticas públicas e regulariza, organiza e melhora as projeções das edificações dentro do território municipal.

**Educação:** No eixo educação a semelhanças em de Percentual dos docentes do ensino médio que possuem formação superior onde todos os municípios apresentam índices acima de 96%, IDEB – Anos finais (público) com notas de 4.5 a 5.6, Média Enem com notas superiores a 405,3 e Média da hora-aula diária (9º ens. Fundamental – público entre 4 e 5.8. Há uma diferença nas ofertas de vagas em universidades públicas por mil habitantes, Florianópolis (SC) tem 24 e Maringá (PR) 12,18. Nos demais municípios as vagas ficam em torno de 2 a 6 por mil habitantes.

A maior taxa de abandono do 1º ensino médio em escola pública é do município de Maringá (PR) com 6,20% e a menor de São José do Rio Preto (SP) 0,30%. Jundiaí (SP) tem o maior índice de despesas per capita pagas com educação em R \$1.075,31 e Curitiba (PR) a Menor R \$606,15. Já o Índice de computadores, laptops, tablets ou outros por mil alunos o maior é de Florianópolis (SC) com 78,5% seguido de Curitiba (PR) com 78,4%, Jundiaí (SP) tem o menor índice com 37,3%. Já a força de trabalho no setor educação e P & D em relação ao total dos empregos formais 7,62% para Maringá (PR) e de 6,90% Florianópolis (SC). Os demais municípios têm índices entre 4,25% e 5,38%. Apenas Florianópolis (SC) possui matrícula escolar online na rede pública.

**Governança:** Neste eixo o primeiro indicador analisado é a escolaridade do prefeito. Todos os municípios apresentam nota 8, sendo que Florianópolis (SC) demonstra ter o maior indicador com nota máxima em uma escala de 1 a 10. No índice Firjan não apresenta relações de diferença grandes, ambos possuem resultado acima de 0.8. em relação aos números de concelhos entre 10 avaliados, São Paulo (SP) e Florianópolis (SC) possui 6, Curitiba (PR), Jundiaí (SP) e Maringá (PR) com 5 e São José do Rio Preto (SP) com 4. Já na Escala Brasil transparente a maior nota é de Maringá (PR) com 9,88, sendo que a menor nota é de São Paulo (SP) 7,69. Todos os demais apresentam nota superior a 8 nesse indicador. O eixo governança não apresenta discrepância nos indicadores estando todos os valores próximos.

**Energia:** Todos os municípios analisam tarifas de R\$0,51 a R\$ 0,68 Kwh. Nenhum deles apresenta Produção de energia em usinas de energia eólica e sistema de iluminação Inteligente. Todavia, São Paulo (SP) tem a maior Produção de energia em usinas fotovoltaicas, 5.034 KW seguida de Florianópolis (SC) com 932 KW os demais não possuem. Esta é a maior relação encontrada entre os municípios. São Paulo (SP) tem a maior Produção de energia em usinas de Biomassa com 36.411 seguida de Maringá (PR) com 16,400. Os demais não apresentam produção.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A uma similaridade no indicador de Produção de energia em usinas de energia Eólica, onde nenhum dos municípios apresenta este recurso. Curitiba (PR) tem um dos custos mais altos de energia e não pontua em nenhum dos indicadores, da mesma forma, o município de Jundiaí (SP). Já o município de São Paulo (SP) tem maior produção de energia alternativa com o custo mais alto entre todas as cidades analisadas. Percebemos que há necessidade de investimentos em produção de energia renováveis. Manter uma dependência em um único meio de energia é arriscado e pode implicar severamente na industrialização. Meios alternativos de geração de energia favorecem as empresas e baixam os custos de produção. Dessa forma, elaborar políticas públicas que beneficiem outros meios de produção de energia torna as cidades mais inteligentes.

**Saúde:** São José do Rio Preto (SP) mostra maior indicador nos leitos de saúde, são 6,11 por mil habitantes. Já em Jundiaí (SP) são 2,45. Os demais ficam acima de 3.18 leitos de saúde por mil habitantes. No índice Médicos a cidade de Florianópolis (SC) mostra 633,22 e São José do Rio Preto (SP) apresenta 530,77 por 100 mil habitantes. São Paulo (SP) tem o indicador mais baixo com 355,69. Já a cobertura da equipe de saúde da família Florianópolis (SC) 64,7%, Maringá (PR) 58,6% e Jundiaí (SP). Mostra o menor indicador com 14,8%. A menor despesa per capita paga com saúde por habitante é de R \$685,29 com o município de Florianópolis (SC). Jundiaí (SP) possui quase duas vezes essas despesas com R\$1.358,32.

Os demais possuem média de R \$1.030.00 despesas per capita pagas com saúde por habitante. São Paulo (SP), Curitiba (PR) e Jundiaí (SP) apresentam o agendamento online de consulta na rede pública de saúde. Nesse contexto há uma constatação que São José do Rio Preto (SP) possui maior número de leitos, médicos e uma despesa per capita de R \$931,00 com uma baixa cobertura da equipe de saúde da família. A mesma constatação aparece com Jundiaí (SP) onde a cobertura é menor 14,8%. O IDGM e o *Connected Smart Cities* mostram índices diferentes na Saúde, considerando aspectos importantes para melhorar a qualidade de vida.

**Segurança:** A maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes pertence a São José do Rio Preto (SP) com 29,2%, seguida de Curitiba (PR) com 23,7%. Já a menor taxa é de Jundiaí (SP) com 12%. São José do Rio Preto (SP) apresenta a maior taxa de mortes em acidente de trânsito por 100 mil habitantes com 24,5% seguido de Maringá (PR) com 20,2%. Já a menor taxa é de São Paulo (SP) com 6,2%. As maiores despesas per capita com segurança por habitante são da cidade de Jundiaí (SP) com R\$131,46. Já Maringá (PR) tem a menor média de R \$45,45. O maior índice de policiais, guardas-civis municipais e agentes de trânsito é de Florianópolis (SC) com 387,8 por 100 mil habitantes e o menor é de Maringá (PR) com 18,4. Florianópolis (SC) não possui Centro de controle de operações.

**Empreendedorismo:** O maior Crescimento de empresas em tecnologia pertence a São José do Rio Preto (SP) com 12,64% seguidos de Maringá (PR) 12,18%, a menor porcentagem é de São Paulo (SP) com 2,74%. Todavia, o maior número de polos tecnológicos pertence a Curitiba (PR) com 4, São Paulo (SP) com 3, Florianópolis (SC) e Maringá (PR) com 2. Já Jundiaí (SP) não apresenta polos tecnológicos. Quatro municípios apresentaram crescimento das empresas de economia criativa sendo 5,38% para Jundiaí (SP) e 4,43% de Maringá (PR). Florianópolis (SC) e São Paulo (SP) apresentam indicador negativo. Já Curitiba (PR) apresenta 7 incubadoras de empresas, São Paulo (SP) 4 e Florianópolis (SC) 3. O demais apresenta 1 incubadora de empresas. Os municípios apresentam uma média de 22% no crescimento dos números de MEIS.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



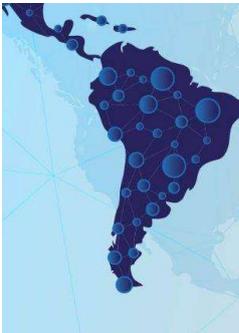
Os resultados encontrados nos indicadores demonstram semelhanças entre os dois portais. Percebe-se que tornar uma cidade inteligente não é tarefa fácil, a forma que o gestor conduz a governança da cidade implica diretamente em vários outros setores e na qualidade de vida das pessoas. Outros aspectos notados são em relação à educação. Cidades inteligentes possuem pessoas inteligentes, dinâmicas, criativas e proativas. Todavia, a necessidade de tecnologias integradas com a Mobilidade, o Meio Ambiente, a Urbanização, a Educação, com os sistemas de produção de energia, saúde e segurança. Energia. As TIC facilitam o empreendedorismo, melhoram as capacidades de inovar desenvolvendo formas de gerar renda e produtos industrializados.

Atualmente há inúmeros indicadores que resultam em várias possibilidades e a união deles podem resultar valores diferentes, ou seja, a cidade mais inteligente não é a mesma com a melhorar qualidade de vida, que é diferente das cidades mais sustentáveis, ou empreendedoras. Quanto maior o número de dimensões e indicadores analisados, maior será a diferença entre as cidades. Isso porque o que se busca medir pode ou não ser o que o município está se desenvolvendo. Por isso, a integração dos sistemas por meio da TIC pode facilitar a governança das cidades mostrando onde cada ação ou política pública pode ser desenvolvida.

O portal dos Desafios da Gestão Municipal mostra poucos indicadores e não faz menção a relações que proporcionam a integração dos sistemas. Já o *Connected Smart Cities* possui uma variação maior de indicadores. Entre os dois municípios percebe-se pontos críticos e pontos bem desenvolvidos entre os seis municípios analisados. Todavia, não há uma metodologia que mensure por meio de indicadores a qualidade de vida das cidades inteligentes. Os indicadores indicam que as cidades possam ter melhor ou pior qualidade de vida, sendo necessário haver indicadores com foco na qualidade de vida das cidades. O IDGM e o *Connected Smart Cities* mostram aspectos semelhantes e pontos fundamentais para uma vida saudável e com qualidade, mas é perceptível que não medem a qualidade das cidades sendo necessários indicadores mais focados na vida das pessoas.

Os resultados mostram que falta maior compatibilidade e integração entre o capital humano e as TIC. Esta relação vai em desacordo com os autores que mencionam que o desenvolvimento econômico e bem-estar deve estar apoiado com o capital humano, social e na Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) (CAPDEVILA; ZARLENGA, 2015; YIGITCANLAR; DIZDAROGLU, 2015; BIBRI; KROGSTIE, 2017; GUIMARAES *et al.*, 2020). Os conceitos-chaves em relação aos indicadores analisados demonstram que a infraestrutura, serviços, as TIC, às pessoas, o meio ambiente, a sustentabilidade, a governança, a economia e a mobilidade são ferramentas para alcançar melhor qualidade de vida nas cidades contemporâneas e estes aspectos vão de encontro com a ótica de Giffinger *et al.*, (2007); Nam e Pardo, (2011); Al-Nasrawi, Adams e El-Zaart, (2015); Yigitcanlar e Dizdaroglu, (2015); Bibri e Krogstie, (2017); Guimaraes *et al.*, (2020).

Os achados de pesquisa mostram que todas as cidades analisadas possuem similaridades nos indicadores, mas há muito para ser feito nas relações de gestão e forma a implementar melhorias e investimentos nos eixos analisados. Destaca-se uma deficiência do eixo ambiental no indicador de distribuição de água, além de produção de energia alternativa. Esta pesquisa mostra que fortalecer os eixos que demonstram inteligência das cidades favorece o



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento da cidade e da região. Investimentos em educação tornam as pessoas mais inteligentes e favorecem a independência criando possibilidade de alcançar as oportunidades do mundo contemporâneo, e como resultado, melhoram a qualidade de vida das pessoas.

## CONCLUSÃO

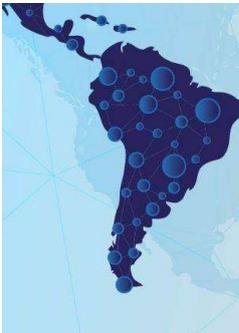
A pesquisa teve como objetivo comparar as semelhanças entre os indicadores das cidades inteligentes com os índices dos desafios da gestão municipal considerando seis municípios considerados os mais inteligentes e os com melhor qualidade de vida. Salienta-se que a pesquisa analisou as semelhanças encontradas em dois sistemas de indicadores percebendo pontos positivos e negativos entre os municípios com maior qualidade de vida e inteligência. As principais contribuições do estudo vão de encontro com a literatura e a visão dos autores Capdevila e Zarlenga, (2015); Yigitcanlar e Dizdaroglu, (2015); Bibri; Krogstie, (2017); Guimaraes *et al.*, (2020) que apontam um modelo de cidade apoiada em capital humano e social inteligente mediadas pelo uso de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) que gera o desenvolvimento econômico e melhor vida nas cidades. E estes fatores podem ser alcançados com investimentos em educação, meio ambiente e tecnologias para tornar as cidades mais criativas e sustentáveis.

Todavia, os conceitos-chaves são fundamentais para alcançar altos índices de qualidade de vida e inteligência nas cidades. A pesquisa mostrou pontos distintos em vários eixos: no Meio Ambiente, apresenta um alto grau de desperdício de água na distribuição. Na Economia há uma diferença de 46% na remuneração média dos trabalhadores, na Educação vai do investimento na área até o número de vagas. Na energia há falta de investimentos em formas alternativas de geração de energia. Na Segurança há uma alta taxa de mortes em acidente de trânsito entre os municípios e por fim, na mobilidade pelo pequeno percentual de formas alternativas de deslocamento. Todos estes aspectos melhoram a vida nas cidades e contribuem para o bem-estar e vida saudável sendo essencial para a governança corrigir e melhorar os pontos demonstrados, o qual irá contribuir para o desenvolvimento das regiões selecionadas.

O estudo limita-se em uma pesquisa documental por meio de 90 indicadores analisados, ele analisa um pequeno número de municípios, havendo discrepância em relação à população de duas cidades: São Paulo (SP) e Curitiba (PR). Dessa forma, recomenda-se para futuros estudos analisar os municípios com o número de população semelhante além de verificar quais desses indicadores relacionados refletem na qualidade de vida das cidades. Nesse mesmo contexto, recomenda-se identificar qual a relação e os aspectos que conduzem melhorar qualidade de vida com base nos conceitos-chaves descritos na literatura com os encontrados nos portais selecionados. Por fim, espera-se que os resultados encontrados contribuam para o desenvolvimento das regiões analisadas e possibilitem novas análises acerca da qualidade de vida nas cidades inteligentes.

## REFERÊNCIAS

AL-NASRAWI, S.; ADAMS, C.; EL-ZAART, A. A conceptual multidimensional model for assessing smart sustainable cities, **Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 12, p. 541-558, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4301/S1807-17752015000300003>



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



ANGELIDOU, M. Smart city policies: a spatial approach. **Cities**, v. 41, p. 3-11, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007>. Acesso em: 8 de out. 2021.

BIBRI, S. E.; KROGSTIE, J. Smart Sustainable Cities of the Future: An Extensive Interdisciplinary Literature Review. **Sustainable Cities and Society**, v. 31, p.183-212, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.02.016> Acesso em: 8 de out. 2021.

CAMBOIM, G. F.; ZAWISLAK, P. A.; PUFAL, N. A. Driving elements to make cities smarter: evidences from European projects. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 142, p. 154-167, 2019. DOI: 10.1016/j.techfore.2018.09.014. Acesso em: 9 de out. 2021.

CAPDEVILA, I.; ZARLENGA, M. I. Smart city or smart citizens? The Barcelona case. **Journal of Strategy and Management**, v.8, n. 3, p. 266-282, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSMA-03-2015-0030>. Acesso em: 7 de out. 2021.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. *et al.* (Orgs.) A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CONNECTED SMART CITIES. **Ranking Connected smart cities**. 2021. Disponível em: <https://ranking.connectedsmartcities.com.br/sobre-o-ranking.php>. Acesso em: 06 de novembro de 2021. Acesso em: 10 de out. 2021.

DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL. **Análise executiva DGM 2021**. 2020. Disponível em: <https://www.desafiosdosmunicipios.com.br/sintese.php> acessado em 07 de novembro de 2021. Acesso em: 9 de out. 2021.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo, Saraiva. 2001.

FOCUS GROUP ON SMART SUSTAINABLE CITIES. **Smart sustainable cities: An analysis of definitions**. Telecommunication standardization sector of ITU, 2014

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

GIFFINGER, R.; FERTNER, C.; KRAMAR, H.; KALASEK, R.; PICHLER-MILANOVIC, N.; MEIJERS, E. Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities. Centre of regional science, **Vienna University Of Technology**, p. 29, 2007.

GILES-CORTI, B.; LOWEC, M.; ARUNDEL J. Achieving the SDGs: Evaluating indicators to be used to benchmark and monitor progress towards creating healthy and sustainable cities. **Health Policy**, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.03.001>

GILES-CORTI, B.; VERNEZ-MOUDON, A.; REIS, R.; TURRELL, G.; DANNENBERG, AL.; BADLAND, H. City planning and population health: a global challenge. **The Lancet**, v. 388, p. 2912-2924, 2016. DOI: 10.1016/S0140-6736(16)30066-6

GIL-GARCIA, J. R.; HELBIG, N.; OJO, A. Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, v.31, p.11-18, 2014 DOI:10.1016/j.giq.2014.09.001

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



GUIMARAES, J. C. F. DE; SEVERO, E. A.; FELIX JÚNIOR, L. A.; DA COSTA, W. P.; SALMORIA F. T. Governance and quality of life in smart cities: Towards sustainable development goals. **Journal of Cleaner Production**, v. 253, p.1-13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119926>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa do Censo Brasileiro de 2021**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br> Acesso em 22 de nov. de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa Brasil Físico**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage> Acesso em 22 de nov. de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

KICKBUSCH, I. Global health governance challenges – are we ready? **International Journal of Health Policy and Management** 2016, v, 5, n. 6, p. 349-353, 2016. DOI: 10.15171/ijhpm.2016.27

MACHADO, C.; NASSIF MANTOVANI RIBEIRO, D. M.; DA SILVA PEREIRA, R. BAZANNI, R. Do Brazilian cities want to become smart or sustainable? **Journal of Cleaner Production**, v. 199, 214-221, 2018. DOI: 10.1016 / j.jclepro.2018.07.072

MACKE, J.; CASAGRANDE, R. M.; SARATE, J. A.; SILVA, K. A. Smart city and quality of life: citizens' perception in a Brazilian case study. **Journal of Cleaner Production**, v. 182, p. 717-726, 2018. DOI: DOI:10.1016/J.JCLEPRO.2018.02.078

MARSAL-LLACUNA, M. L.; COLOMER-LLINÀS, J.; MELÉNDEZ-FRIGOLA, J. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 90, p. 611-622. 2015. DOI: 10.1016/j.techfore.2014.01.012

MEIJER, A. J.; GIL-GARCIA, J. R.; BOLÍVAR, M. P. R. Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment, **Social Science Computer Review**, n. 34, v.6, p. 647-657, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0894439315618890>

MEIJER, A.; BOLÍVAR, M. P. R. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. **International Review of Administrative Sciences**, v. 82, n. 2, p. 392-408, 2016. DOI:10.1177/0020852314564308

NAM, T.; PARDO, T. A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. **The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research**, p. 282-291. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>

PATIL, G. R.; SHARMA, G. Urban Quality of Life: An assessment and ranking for Indian Cities, **Transport Policy**, n.23, p.1-23, 2020. DOI: [doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.11.009](https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.11.009)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



RAZAGHI, M., FINGER, M., Smart Governance for Smart Cities, **Proceedings of the IEEE**, v.106, n. 4, p. 680 – 689, 2018.

SCOTT, A., Creative cities: Conceptual issues and policy questions. **Journal of Urban Affairs**, v. 28, n. 1, p. 1-17, 2006.

UMBELINO, G. J. M. Aplicação do Índice de Qualidade de Vida Humana (IQVH) nas regiões metropolitanas do Brasil, **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 24, n. 2, p. 339-340, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982007000200011>

UN HABITAT. **Cities and climate change**: global report on human settlements. London, United Nations Human Settlements Programme. 2011.

VIJAYAKUMAR, V.; SANGEETHA, P. Urban form as a critical factor in the Quality of Life indicators: A review. **Materials Today: Proceedings**, v.37, p. 877-879, 2020. Doi: 10.1016/j.matpr.2020.06.043

WIJS, L., WITTE, P., GEERTMAN, S. How smart is smart? Theoretical and empirical considerations on implementing smart city objectives: a case study of Dutch railway station áreas. **The European Journal of Social Science Research**, v. 29, n. 4, p. 424 – 441, 2016. DOI: 10.1080/13511610.2016.1201758

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The World Health Organization Quality of Life - WHOQOL**. 2016. Disponível em: [http://www.who.int/mental\\_health/publications/whoqol/en/](http://www.who.int/mental_health/publications/whoqol/en/) Acessado em: 07 de novembro de 2021.

YIGITCANLAR, T.; DIZDAROGLU, D. Ecological approaches in planning for sustainable cities: a review of the literature. **Global Journal of Environmental Science and Management**, v.1, n. 2, p. 159-188, 2015. DOI:10.7508/gjesm.2015.02.008

YIGITCANLAR, T.; *et al.* Understanding “smart cities”: Intertwining development drivers with desired outcomes in a multidimensional framework, **Cities**, v.81, p.145-160, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.003>

YIGITCANLAR, T.; TERIMAN, S. Rethinking sustainable urban development: towards an integrated planning and development process. **International Journal of Environmental Science and Technology**, v.12, p. 341-352, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13762-013-0491-x>



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## RESUMEN

En el contexto actual de globalización económica y fragmentación territorial, la noción de policentrismo adquiere importancia en el análisis de los procesos y políticas de desarrollo regional y cohesión territorial. Las ciudades medianas centralizan, articulan y median estos flujos en espacios regionales. La idea de regiones policéntricas, más equilibradas y cohesionadas, cobra fuerza tanto en los debates académicos internacionales en el ámbito de las ciencias sociales, en general, y de la ciencia regional, en particular, como en el ámbito gubernamental, especialmente en la Unión Europea, al incorporarse a las políticas públicas de ordenación del territorio y desarrollo regional. A partir de una aprehensión crítica de estos estudios sobre el policentrismo y su necesaria adaptación a la realidad brasileña, utilizamos metodológicamente el enfoque de las áreas urbanas funcionales en el análisis de la centralidad de las ciudades medianas y sus interacciones espaciales en sus regiones de influencia, en el territorio de Rio Grande do Sul, en el sur de Brasil. Buscamos verificar cómo se presenta el proceso de constitución y la dinámica de las interacciones espaciales dentro de las áreas urbanas funcionales, así como cuáles son las relaciones e interacciones que las respectivas ciudades medias centralizan y establecen con las demás ciudades que polarizan, en cuatro regiones de planificación funcional del estado de Rio Grande do Sul (Regiones 2, 7, 8 y 9), seleccionadas para el análisis. Asimismo, buscamos entender cómo se presenta la centralidad de las ciudades medias en estas regiones, la división territorial del trabajo y sus condicionantes y reflexiones sobre la dinámica de urbanización y funcionamiento de la red urbana regional.

**Palabras clave:** Ciudad Media, Región, Áreas Urbanas Funcionales, Red Urbana Regional.

## ABSTRACT

In the current context of economic globalisation and territorial fragmentation, the notion of polycentrism acquires importance in the analysis of regional development and territorial cohesion processes and policies. Medium-sized cities centralise, articulate and mediate these flows in regional spaces. The idea of polycentric, more balanced and cohesive regions gains strength both in international academic debates in the field of social sciences, in general, and regional science, in particular, and in the governmental sphere, especially within the European Union, as it is incorporated into public policies on land-use planning and regional development. From a critical apprehension of these studies on polycentrism and its necessary adaptation to the Brazilian reality, we methodologically used the functional urban areas approach in the analysis of the centrality of medium-sized cities and their spatial interactions in their regions of influence, in the territory of Rio Grande do Sul, in Southern Brazil. We seek to verify how the constitution process and the dynamics of spatial interactions within functional urban areas are presented, as well as which are the relations and interactions that the respective medium cities centralize and establish with the other cities they polarize, in four functional planning regions of the state of Rio Grande do Sul (Regions 2, 7, 8 and 9), selected for analysis. Likewise, we seek to understand how the centrality of medium cities is presented in these regions, the territorial division of labour and its conditioning factors and reflections on the dynamics of urbanization and functioning of the regional urban network.

**Keywords:** Middle City, Region, Functional Urban Areas, Regional Urban Network.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento territorial, com a globalização econômica, apresenta crescente especialização e intensa mobilidade espacial de fluxos de naturezas e amplitudes diversas (capitais, mercadorias, informações e pessoas). Tal processo tem levado à promoção e/ou agravamento das desigualdades socioespaciais, mas também ao reforço das interações e articulações entre cidades e entre cidades e regiões, através das redes urbanas regionais.

A ideia de regiões policêntricas e mais equilibradas e coesas tem ganhado força tanto nos debates acadêmicos internacionais no campo das ciências sociais, em geral, e no da ciência regional, em particular, quanto no âmbito da esfera governamental, sobretudo no âmbito da União Europeia, ao ser incorporada nas agendas estatais comunitária e nacionais de formulação e implementação de políticas públicas de ordenamento territorial e de planejamento e desenvolvimento regional (CATTAN, 2007, DAVOUDI, 2007, AALBU, 2004).

A partir de uma apreensão crítica desses estudos e de sua necessária adaptação à realidade brasileira, buscamos utilizar e aplicar metodologicamente a abordagem desenvolvida sobre o policentrismo, as áreas urbanas funcionais e as redes urbanas regionais no estudo da centralidade das cidades médias e das interações espaciais que as mesmas estabelecem em suas regiões de influência, através das redes urbanas regionais em que estão inseridas, em regiões selecionadas do território do estado do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil.

O objetivo do trabalho é abordar a constituição e configuração espacial, bem como a dinâmica de interações espaciais existente no interior das áreas urbanas funcionais identificadas nas regiões de pesquisa. Igualmente busca-se compreender como se apresenta nessas regiões a divisão territorial do trabalho e seus condicionantes e reflexos na dinâmica de urbanização e de funcionamento da rede urbana regional.

Neste trabalho empregamos a noção de cidade média que identifica como tal, as cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole (BELLET & LLOP-TORNÉ, 2002).

---

<sup>1</sup> O presente trabalho apresenta parte dos resultados obtidos na pesquisa: Policentrismo, Cidades Médias e Desenvolvimento Regional em regiões selecionadas do Rio Grande do Sul, realizada entre 2017 e 2020, pelo Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR), da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) - Brasil, e financiada pelo CNPq e pela FAPERGS.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## METODOLOGIA

Metodologicamente o trabalho envolveu a realização de três etapas.

Inicialmente realizamos uma revisão teórica e conceitual por meio de pesquisa bibliográfica, valendo-se de literatura brasileira e internacional para delimitar os conceitos de policentrismo, rede urbana, área urbana funcional. Com base nela, realizamos as devidas adaptações, em relação às variáveis de análise e ao emprego de parâmetros, dados e indicadores utilizados pelo ESPON, na identificação e análise das FUAs no contexto da realidade europeia, levando em consideração as particularidades e características da formação territorial e do processo de urbanização existentes no Brasil e no Rio Grande do Sul. Igualmente, levamos em consideração a especificidade e abrangência dos dados secundários oficiais levantados pelo IBGE, pela FEE-RS e pelo IEDE-RS.

Posteriormente, para a identificação de possíveis FUAs, foram selecionados os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo cujo percentual fosse de ao menos 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município que se desloca para outro município. A delimitação do percentual mínimo de 5% da PEA, embora seja menor que o parâmetro usado pelo IBGE (10%), em seu estudo sobre os Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2015), e pelo ESPON (10%), nos pareceu mais adequada diante da caracterização demográfica regional verificada nas regiões em estudo, na medida em que em muitas delas a maior parte da população ainda é rural. Além disso, consideramos também que o conjunto da FUA principal deveria possuir 50 mil habitantes ou mais, e a FUA secundária, 30 a 50 mil habitantes, por conta dos respectivos contextos demográficos regionais.

Por fim, na terceira etapa realizamos o tratamento e análise dos dados obtidos através da confecção de gráficos, tabelas e mapas temáticos. Estes foram confeccionados através do programa de georreferenciamento QGIS, e finalizados livremente no programa de tratamento de imagens vetorizadas Adobe Illustrator.

## DESENVOLVIMENTO

O artigo, além da introdução, está estruturado em três seções. Na primeira seção apresentamos o referencial teórico que orienta nossa reflexão, destacando sucintamente os conceitos de policentrismo, áreas urbanas funcionais e redes urbanas regionais. Na segunda seção abordamos a regionalização funcional de planejamento adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul e realizamos uma breve caracterização das regiões selecionadas no presente trabalho. Por fim, na última seção, analisamos os fluxos de deslocamentos pendulares, a centralidade das cidades médias e sua participação na rede urbana regional buscando identificar a existência de áreas urbanas funcionais nas regiões analisadas, e as particularidades e semelhanças dessas configurações urbano-regionais no território do Rio Grande do Sul.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## 1. Policentrismo, áreas urbanas funcionais e rede urbana

O que vem a ser o policentrismo? Importa saber o seu significado e possível aplicação na escala regional. Sinteticamente, podemos afirmar que o policentrismo se refere a um conjunto de cidades, com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se interrelacionam num dado espaço regional. Além disso, as relações e interações entre tais cidades ao mesmo tempo que refletem o processo de desenvolvimento econômico regional, igualmente condicionam a dinâmica de organização espacial e as relações intra e inter regionais no território (SILVEIRA et al., 2017).

Nos estudos sobre planejamento urbano e regional e ordenamento territorial, o policentrismo vem sendo aplicado especialmente na escala regional, em seus diferentes recortes espaciais. Como por exemplo, na escala da macrorregião, representada pela União Europeia, na escala da sub-região do Alentejo, em Portugal, ou o de Castilla-La Mancha, na Espanha. No âmbito acadêmico, os estudos desenvolvidos por Aalbu (2004), Meijers (2008), Davoudi, (2007), Ferrão (2012), Pillet e Cañizares (2017) e Hall (2007), têm sido importantes referências, pelo debate crítico que proporcionam e pelos estudos empíricos que realizaram sobre essa temática

No Brasil, a reflexão e o debate sobre o tema do policentrismo ainda são incipientes e pouco difundidos tanto na academia quanto na esfera governamental do planejamento territorial. Esse debate ocorre principalmente em alguns centros de estudos e pesquisa em planejamento regional, como o Cedeplar-UFMG, através dos estudos de Diniz (2009) sobre os polos e macropolos urbanos e sua relação com o desenvolvimento territorial e regional, de Simões e Amaral (2011) sobre novas centralidades urbanas no interior do território brasileiro; nos estudos do IBGE, como a REGIC-IBGE (2007 e 2018) sobre a hierarquia urbana e funcionamento da rede urbana brasileira (SILVEIRA et al., 2017).

A importância do policentrismo funcional tem sido valorizada não apenas como instrumento de análise da dinâmica territorial, em diferentes escalas espaciais, mas também como estratégia operacional para viabilizar a implementação de políticas públicas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional que objetivam uma maior integração e coesão territorial, de modo a superar a fragmentação e as desigualdades territoriais existentes em territórios, sobretudo de economias periféricas (SILVEIRA et al., 2017; SILVEIRA, 2020).

Para Farinós (2009) é através de um sistema urbano policêntrico que se pode alcançar a implementação da coesão territorial.

Em relação às dimensões que constituem o policentrismo, Medeiros (2005), destaca que o primeiro aspecto se refere à morfologia espacial, ou seja, a distribuição espacial das áreas urbanas em um dado território (o número de cidades, a hierarquia urbana, a distribuição dos núcleos urbanos). O segundo se refere às relações existentes entre as cidades, isto é, as redes de fluxos e a cooperação existente entre elas, que configuram uma rede urbana.

No sistema urbano polinucleado, ou policêntrico, constituem-se redes de centralidades urbanas entre as quais são cada vez maiores as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (DEMATTEIS, 1991).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Orientados por essa abordagem, optamos por utilizar a noção de policentrismo como recurso metodológico para compreender a dinâmica territorial na escala regional. O interesse foi o de abordar o potencial metodológico e analítico que os conceitos de área urbana funcional (ou Functional Urban Area - FUA) e de rede urbana representam para a agenda de estudos no campo do planejamento urbano e regional, e na área do desenvolvimento regional.

## 1.1. As áreas urbanas funcionais

O conceito de área urbana funcional, que em realidade é também uma dada região urbana funcional, corresponde a uma dada regionalização das relações urbanas funcionais existentes entre cidades, mas também entre as cidades e as áreas rurais e urbanas que integram uma dada região de influência da cidade. Região essa na qual uma dada cidade expressa sua centralidade, exercendo sua influência através das relações e fluxos que comanda, num dado espaço geográfico, independente dos limites político-administrativos.

As FUAs têm se constituído em importantes arranjos funcionais dos espaços urbanos e regionais, cada vez mais integrados em razão dos diversos, crescentes e multidirecionais fluxos de pessoas que se deslocam no espaço geográfico regional para o trabalho e para acessar a educação. Essa característica tem tornado a FUA um importante meio ou instrumento de análise das tendências urbanas e regionais, ao possibilitar uma melhor compreensão da dinâmica interna regional através de suas relações funcionais intrarregionais, visto que de modo geral, os dados estatísticos são organizados observando os limites administrativos dos territórios (ANTIKAINEN, 2005).

Os estudos do ESPON (2004) definem as FUAs como unidades econômicas funcionais, constituídas de centros urbanos e seus respectivos municípios e/ou comunas, 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 para trabalho e para estudo.

Em síntese, pode-se dizer que a FUA constitui um dado espaço regional cuja configuração espacial não é delimitada unicamente pelos recortes administrativos, mas também pela dinâmica dos fluxos econômicos e sociais existentes que articulam, inter-relacionam e promovem a interação entre o seu núcleo central e as áreas que lhe são adjacentes, periféricas e tributárias, e que experimentam sua influência e atração.

## 1.2. A rede urbana

O conceito de rede urbana é definido como um conjunto de centros urbanos de diferentes dimensões funcionalmente articulados entre si. Na rede urbana, “os vértices, ou nós, são os diferentes núcleos de povoamento [ou cidades] dotados de funções urbanas, e os caminhos ou ligações possibilitam os diversos fluxos entre esses centros” (CORRÊA, 1990, p. 93).

A rede urbana instalada em espaços geográficos nacionais e regionais que apresentam crescente conteúdo técnico e informacional, como assinala Santos (1996), possibilita um incremento na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



circulação de pessoas e produtos, mas também a ampliação de relações sociais e econômicas, o que sinaliza uma mudança no significado das cidades.

Por sua vez, é preciso considerar na análise da configuração espacial e do funcionamento da rede urbana a divisão territorial do trabalho existente no espaço geográfico, nacional ou regional, onde determinada rede urbana está instalada. Como lembra Santos (1996) e Corrêa (2006) a divisão territorial do trabalho é condição e reflexo da rede urbana.

Nesse sentido, é preciso ter presente na análise sobre a existência ou não de uma estrutura policêntrica em determinada área ou região, de que quanto mais intensa for a divisão territorial do trabalho nessa área ou região, mais cidades surgem, e mais diferentes elas são umas das outras. O que evidencia uma maior complexidade na estrutura e funcionamento da rede urbana. De outro lado, nas regiões onde a divisão territorial do trabalho for menos complexa e menos densa, provavelmente haverá um acúmulo de funções em número menor de cidades.

## 2. As regiões de Planejamento Funcional do Rio Grande do Sul e suas redes urbanas regionais

A regionalização adotada na pesquisa é a das Regiões de Funcionais de Planejamento (RFs). Ela foi definida através de critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e de variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Essas RFs são utilizadas pelo governo estadual, como recorte espacial prioritário para o desenvolvimento das políticas públicas e projetos estaduais de planejamento territorial e de desenvolvimento regional. Com esse objetivo, os municípios do RS estão agrupados em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) que, por sua vez, estão agrupados em 09 Regiões Funcionais de Planejamento.

Neste trabalho selecionamos para a análise as RFs de número 2, 7, 8 e 9, como mostra a Figura 1. Tal escolha se deve às particularidades da formação territorial dessas diferentes regiões do território gaúcho, e de seus reflexos na dinâmica de urbanização e de interações das cidades médias nas regiões, e na estrutura e funcionamento da rede urbana estadual.

**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:

RELAGS  
 INSTITUTO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA

DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI  
 INSTITUTO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA

UNICUI  
 UNIVERSIDADE DE CUIABÁ

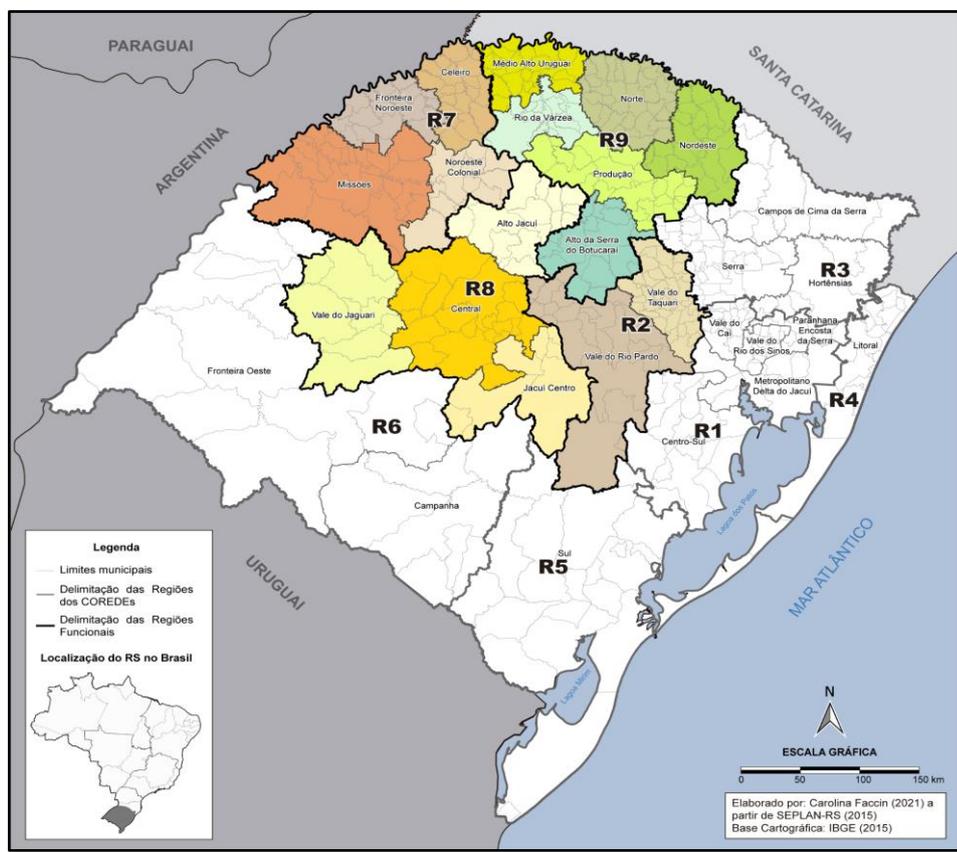
APOIO:

CNPq  
 Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPERGS  
 FUNDAMENTO DE APOIO À PESQUISA DE GRADUADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CAPES  
 COMISSÃO NACIONAL DE APOIO À PESQUISA DE PÓS-GRADUADOS

Figura 1. Regiões Funcionais de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul - 2, 7, 8 e 9



Elaboração própria, a partir de SEPLAN e DEPLAN (2015).

A partir da segunda metade do Século XX, e notadamente, a partir do final dos anos noventa, o Brasil e o Rio Grande do Sul, passaram a apresentar os reflexos das mudanças engendradas na economia política do capitalismo que afetaram a lógica tradicional de mobilidade geográfica do capital sobre os territórios. A passagem do regime de acumulação fordista para a acumulação flexível e a economia cada vez mais mundializada, produziram um amplo reposicionamento das atividades econômicas (especialmente as industriais), a implantação de novas estruturas de distribuição (centros logísticos) e a concentração da gestão da economia nas metrópoles conectadas à rede global. Estes processos aliados às novas tecnologias da informação e de comunicações alteraram as tradicionais estruturas territoriais e regionais, reservando novos papéis para os centros urbanos – incluindo-se aqui as cidades médias – e produzindo uma nova hierarquia urbana.

O conjunto das RFs 2, 7, 8 e 9 localiza-se no Centro-noroeste do território do Rio Grande do Sul. Essas RFs são compostas por, respectivamente, 59, 77, 49 e 130 municípios. Na Figura 2 se apresenta a densidade demográfica (IBGE, 2010) e as principais rodovias existentes nas regiões (DNIT, 2015), bem como, o tempo de deslocamento de 50 minutos, a partir das cidades médias existentes de Santa Cruz do Sul, Lajeado, Santa Maria, Ijuí, Santo Ângelo, Santa Rosa, Passo Fundo e Erechim, nos territórios regionais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



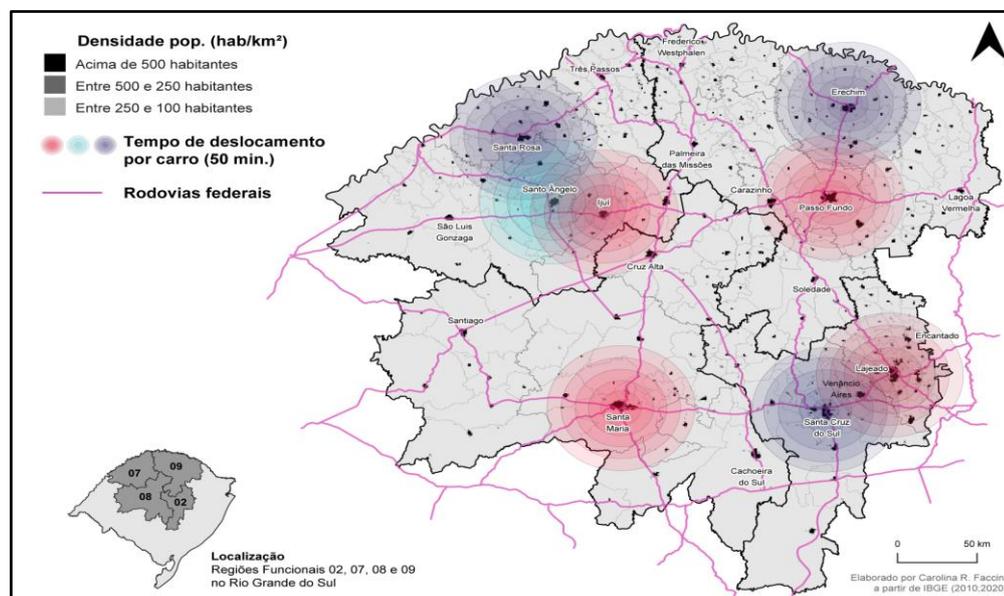
PROMOTORES:



APOIO:



Figura 2. Densidade populacional, tempo de deslocamento e sistema rodoviário



Elaboração própria, a partir de IBGE (2010) e DNIT (2015).

De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE, em 2010 o conjunto das RFs 2, 7, 8 e 9 apresentavam uma população total de 3,38 milhões de habitantes, sendo que 69,6% do total de habitantes dessas regiões residiam na área urbana e 30,4% na área rural. Percebe-se que, parte significativa da população urbana dessas regiões se concentra nas cidades médias de Lajeado, Santa Cruz do Sul, Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santa Maria, Passo Fundo e Erechim, que juntas somam 38,2% da população urbana regional (IBGE, 2010) (Quadro 1).

Quadro 1. Cidades médias das Regiões Funcionais 2, 7, 8 e 9: População total, urbana e rural e taxa de urbanização - 2000 e 2010

Unidades Espaciais	População urbana		População total		População rural		Taxa urbanização	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Lajeado	60.189	71.180	64.133	71.445	3.944	265	93,90%	99,60%
Santa Cruz Do Sul	93.786	105.190	107.632	118.374	13.846	13.184	87,10%	88,90%
<b>Região Func. 2</b>	<b>441.247</b>	<b>505.954</b>	<b>696.993</b>	<b>745.864</b>	<b>255.746</b>	<b>239.910</b>	<b>63,30%</b>	<b>67,80%</b>
Ijuí	67.397	71.550	78.461	78.915	11.064	7.365	85,90%	90,70%
Santa Rosa	55.950	60.366	65.016	68.587	9.066	8.221	86,10%	88,00%
Santo Ângelo	64.900	71.804	76.745	76.275	11.845	4.471	84,60%	94,10%
<b>Região Func. 7</b>	<b>490.701</b>	<b>526.090</b>	<b>783.928</b>	<b>759.591</b>	<b>293.227</b>	<b>233.501</b>	<b>62,60%</b>	<b>69,26%</b>
Santa Maria	230.696	248.347	243.611	261.031	12.915	12.684	94,70%	95,10%
<b>Região Func. 8</b>	<b>735.147</b>	<b>562.947</b>	<b>961.991</b>	<b>807.487</b>	<b>226.844</b>	<b>244.540</b>	<b>76,40%</b>	<b>69,70%</b>
Erechim	82.026	90.552	90.347	96.087	8.321	5.535	90,80%	94,20%
Passo Fundo	163.764	180.120	168.458	184.826	4.694	4.706	97,20%	97,50%
<b>Região Func. 9</b>	<b>674.422</b>	<b>760.004</b>	<b>1.053.841</b>	<b>1.069.269</b>	<b>379.419</b>	<b>309.265</b>	<b>64,00%</b>	<b>71,10%</b>
<b>Regiões Func. 2, 7, 8 e 9</b>	<b>2.341.517</b>	<b>2.354.995</b>	<b>3.496.753</b>	<b>3.382.211</b>	<b>1.155.236</b>	<b>1.027.216</b>	<b>66,96%</b>	<b>69,63%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>8.317.984</b>	<b>9.100.291</b>	<b>10.187.798</b>	<b>10.693.929</b>	<b>1.869.814</b>	<b>1.593.638</b>	<b>81,60%</b>	<b>85,10%</b>

Elaboração própria, a partir de IBGE (2010).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

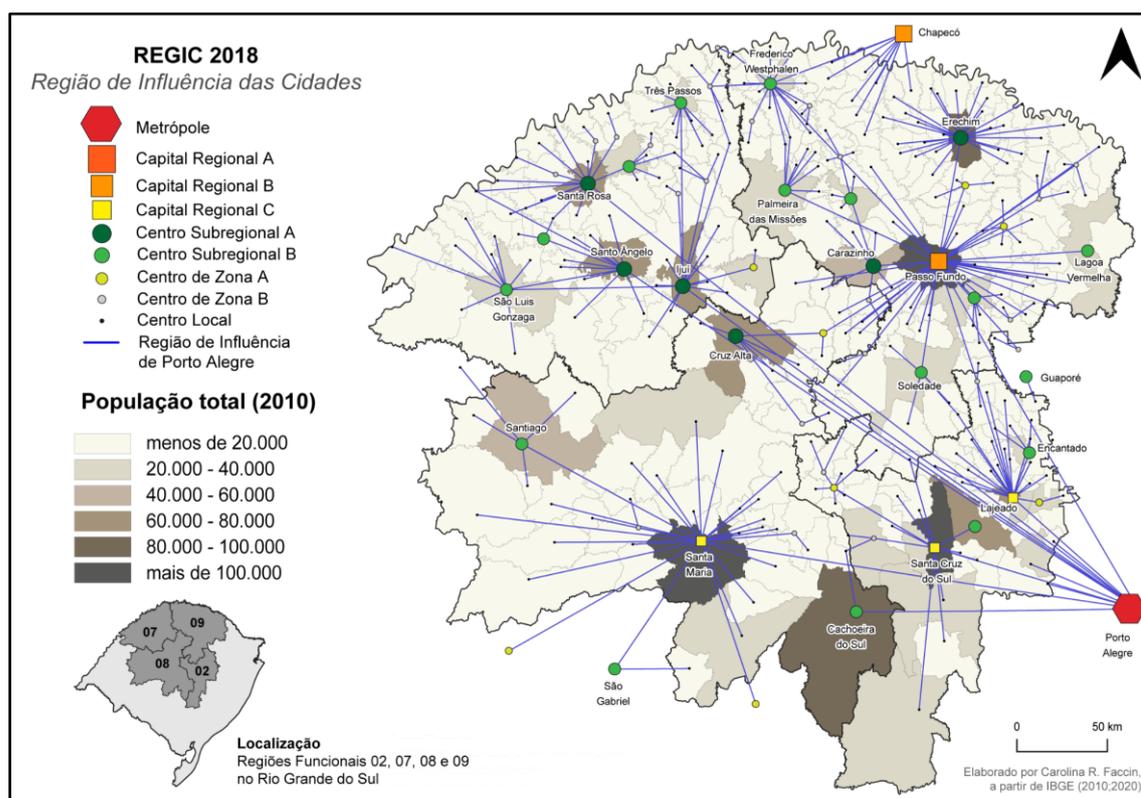


A Figura 3 apresenta a estrutura parcial da rede urbana do estado, destacando as redes urbanas regionais existentes nas Regiões Funcionais de Planejamento 2, 7, 8 e 9, selecionadas para a pesquisa, com base nos dados levantados pelo IBGE em seu estudo Região de Influência das Cidades - REGIC 2018 (IBGE, 2020).

Observamos nas regiões a existência de diferentes estruturas urbanas regionais com distintos níveis de policentralidade. Nas RFs 2, 7 e 9 há presença de maior número de cidades médias e de melhor articulação interurbana, embora com diferenças na intensidade da articulação espacial em cada rede urbana regional. Na RF 8 observamos uma rede urbana regional monocêntrica, com forte polarização e comando regional da cidade de Santa Maria.

Na região funcional (RF) 7, localizada no Noroeste do estado, as cidades médias de Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, classificadas como Centro Sub-regional A, exercem polarização regional. A rede urbana regional reflete a configuração territorial e urbana da região. Conforme o IBGE (2010), predominam as pequenas cidades (66 de 77) com até 10 mil habitantes em área urbana, representando 85,7% do total das cidades da rede urbana regional. Somente os municípios de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí possuem população urbana acima de 50 mil habitantes.

Figura 3. Região de Influência das Cidades - REGIC (2018) e População Total (2010)



Elaboração própria, a partir de IBGE (2010; 2020).

Ou seja, tem-se uma rede urbana regional mais distribuída no território, com cidades médias localizadas próximas umas das outras. Suas economias urbanas são muito vinculadas às

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



atividades agroindustriais e de comércio e serviços de suporte à produção agrícola de soja, trigo e leite, realizadas em suas hinterlândias. A divisão territorial do trabalho regional é relativamente simples, pela semelhança e pouca complementaridade entre as economias urbanas das principais cidades médias. De todo modo, são as cidades médias de Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí, que concentram a maioria das empresas e dos empregos urbanos, bem como centralizam as estruturas e instituições de ensino e de gestão pública federal e estadual, existentes na RF7.

Na RF 9, localizada no Norte do estado, observamos processo similar onde as cidades médias de Passo Fundo (capital regional B) e Erechim e Carazinho (centros sub-regionais A) polarizam a região, centralizando as atividades empresariais, os serviços públicos e privados, bem como a oferta do ensino superior. Num terceiro nível hierárquico, temos as cidades de Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, como centros sub-regionais B.

Essa região é formada por 130 municípios e em 2010, 122 municípios possuem população inferior a 20 mil habitantes, caracterizando-se como pequenos municípios. Esses pequenos municípios, nas últimas três décadas, apresentam ritmos menores de crescimento populacional e mudanças em sua estrutura fundiária e no sistema produtivo vigente. Tais mudanças decorrem de uma forte reestruturação produtiva, que promove o aumento, especialmente no entorno de Passo Fundo, de granjas com produção de grãos (soja, milho, trigo, aveia e cevada), fortemente voltadas ao agronegócio, às quais expandem sua concentração de áreas territoriais e agregam antigas pequenas propriedades rurais (familiares) em unidades produtivas monocultoras. Na estrutura da rede urbana regional há o predomínio de pequenas cidades: 110 dos 130 municípios apresentam até 5 mil habitantes. Eles representam 84,6% do total das cidades. Observa-se assim, que embora haja uma boa distribuição das cidades médias no território regional, elas estão localizadas mais distantes umas das outras, e com maiores dificuldades de articulação viária entre elas. A maior centralidade e capacidade de polarização de Passo Fundo, e secundariamente de Erechim, tornam essas duas cidades polos de comando e de atração dos principais fixos de pessoas, capitais, e produtos na região.

A RF 8 está localizada na área central do estado, e é constituída de 49 municípios. Em sua estrutura urbana há o predomínio de pequenas cidades (30 de 49) com até 5 mil habitantes. Elas representam 61,22% do total das cidades da rede urbana regional. As maiores cidades são a cidade média de Santa Maria que possui 248 mil habitantes e as cidades de Cruz Alta, com 60 mil e Cachoeira do Sul, com 70 mil hab. (IBGE,2010). Nessa ampla região predomina a atividade agropecuária, notadamente a produção e beneficiamento industrial do arroz, do trigo e da soja, além da criação de gado bovino.

Nessa região, Santa Maria é a cidade com maior centralidade urbana, através de uma economia urbana baseada sobretudo nas atividades comerciais e serviços, e que polariza e influencia o conjunto da região. A centralidade de Santa Maria também é exercida através da oferta de ensino superior através da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, bem como de outras universidades e faculdades nela sediadas. Uma outra atividade que reforça essa centralidade é a militar, através da existência na cidade de inúmeras instalações do exército e da aeronáutica. A rede urbana regional da RF8 apresenta uma estrutura monocêntrica com forte comando e polarização da cidade de Santa Maria em um território regional com municípios de grandes dimensões territoriais, com poucas cidades médias, e as existentes estão localizadas mais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



distantes umas das outras. Uma divisão territorial do trabalho regional simples, estruturada sobretudo na atividade primária e agroindustrial, com cidades médias com limitada especialização econômica e baixa integração e complementaridade funcional entre elas.

A RF 2 se localiza em uma área de transição entre as Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e de Caxias do Sul e entorno e o interior do estado, notadamente relativa à parte norte e central do estado. A região apresenta forte ligação com a metrópole de Porto Alegre e com o centro regional de Caxias do Sul, através, por exemplo, do transbordamento industrial dessas áreas em direção à região dos Vales, por meio da realocação industrial ou mesmo abertura de empresas filiais, e por meio de viagens de transportes. Ao mesmo tempo, a região dos Vales também apresenta, notadamente através de suas cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul (ambas são capital regional C) a condição de exercer centralidade e polarização no seu próprio território com a oferta de empregos, ensino técnico e superior, serviços de saúde, centros de pesquisa, e na rede urbana regional. Num segundo nível hierárquico urbano temos as cidades de Encantado e de Venâncio Aires, que exercem menor centralidade, mas ocupam papel importante na divisão territorial do trabalho agroindustrial da região.

A RF2 apresenta uma estrutura fundiária com o predomínio da pequena propriedade e a presença da agricultura familiar. A economia regional se estrutura basicamente na produção primária do tabaco, notadamente no Vale do Rio Pardo, e na produção de hortifrutigranjeiros, leite, frango e suíno, sobretudo no Vale do Taquari, realizadas através da agricultura familiar.

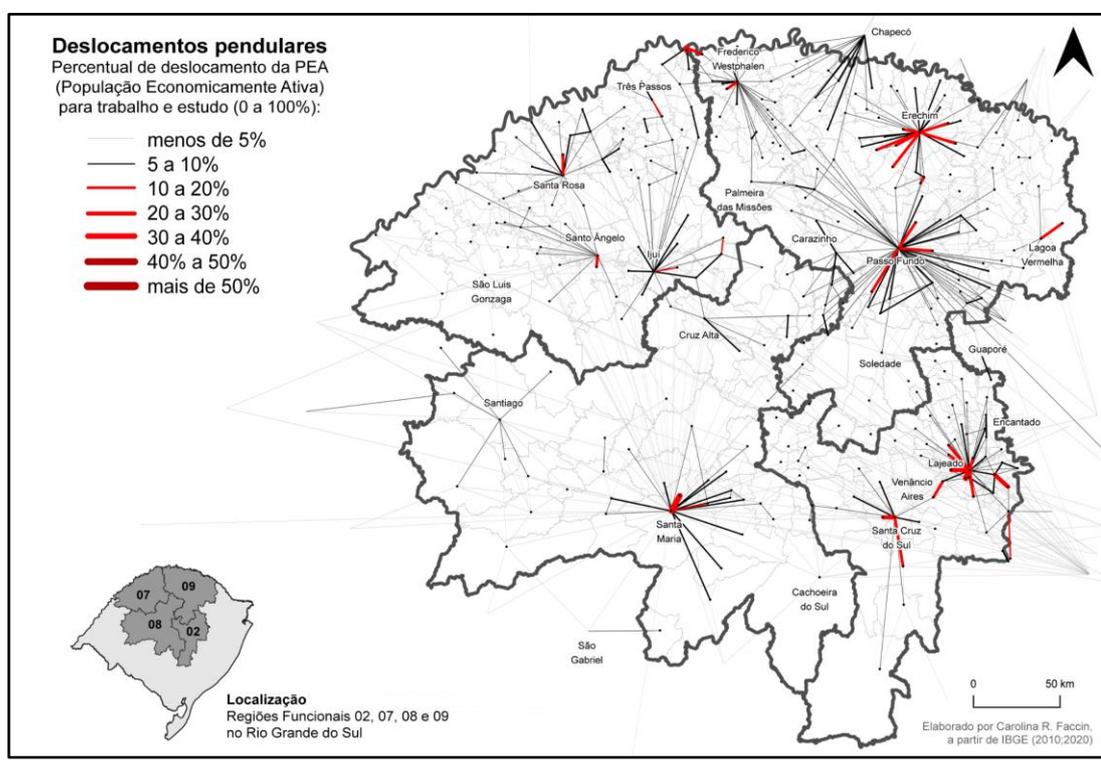
A rede urbana regional da RF2 apresenta um certo grau de policentralidade, dada a proximidade espacial e conexão viária existente entre as cidades médias de Santa Cruz e Lajeado. No entanto, observa-se que os dois segmentos de rede urbana, um polarizado por Santa Cruz do Sul e o outro polarizado por Lajeado, estão estruturados em cadeias produtivas globais (tabaco e produção de carne) com divisões territoriais do trabalho muito especializadas, mas não complementares e com pouca articulação funcional entre si, o que tem limitado uma maior integração das suas economias urbanas. Por sua vez, as cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, exercem forte centralidade na região dos Vales, intermediando fluxos de diferentes tipos (pessoas, capitais, produtos, mercadorias e informações) que se originam e circulam entre as áreas rurais e cidades pequenas, que constituem sua região de influência, e a metrópole de Porto Alegre e sua região metropolitana. Essas duas cidades médias também estão articuladas através das cadeias produtivas do tabaco e da carne, na rede urbana nacional e global.

### 3. Fluxos de deslocamentos pendulares e identificação de Áreas Urbanas Funcionais

A partir dessa caracterização das RFs sobre a estrutura das redes urbanas e sobre as economias regionais, parte-se para a análise da configuração espacial e da dinâmica de funcionamento das Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) identificadas.

A Figura 4 traz a representação espacial dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre os municípios e as cidades existentes em cada uma das RFs analisadas, com base nos microdados levantados pelo IBGE (2010).

Figura 4. Deslocamentos pendulares para trabalho e estudo entre a População Economicamente Ativa (2010)



Elaboração própria, a partir de IBGE (2010).

Os fluxos de deslocamento pendular para o trabalho e para estudo constituem uma das principais variáveis na identificação da existência ou não de FUA's no território regional, bem como de sua configuração espacial e interações entre as cidades. Na Figura 4 são apresentados diferentes níveis de intensidades dos fluxos de deslocamento para trabalho e estudo, de um município A para B, calculadas em relação ao total da população economicamente ativa, do município A, que se desloca para B. Para a identificação das FUA's no território regional, consideramos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos para trabalho e estudo entre municípios da região dos Vales que alcançasse pelo menos o percentual de 5% da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem que se destinam para cidades que possuem no mínimo 15 mil habitantes.

Observamos na Figura 4 que em cada uma das Regiões Funcionais as cidades médias analisadas destacam-se pela expressiva centralidade com que atraem e centralizam esses fluxos de deslocamentos pendulares para trabalho e estudo nos respectivos territórios regionais. Observamos também, em cada região, que os fluxos mais intensos para trabalho e estudo que afluem para as cidades médias ocorrem na hinterlândia, ou no espaço geográfico de entorno onde essas cidades estão localizadas.

Em todas as regiões analisadas observamos que deslocamento por veículo automotor, em vias de circulação e conexão regional, ligando a cidade média às cidades e localidades localizadas



em seu entorno, alcançou um gradiente máximo de até 45 minutos a 1 hora na duração dos percursos. Ou seja, a maior parte dos fluxos de deslocamento para trabalho e estudo nas regiões analisadas ocorrem entre as cidades médias e a sua área ou região circundante ou vizinha, alcançada e interligada pelo sistema viário.

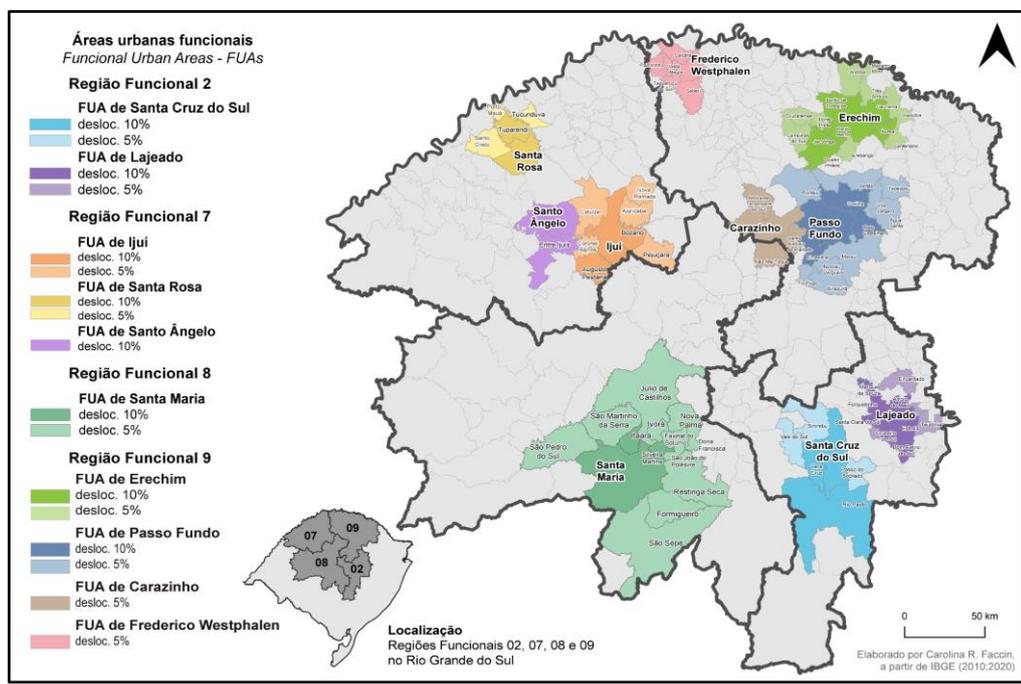
O mapeamento dos dados relativos aos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo possibilitou verificar a centralidade, a polarização, e a capacidade de atração que as cidades médias exercem nos respectivos territórios regionais. Também permitiu identificar as principais relações e conexões espaciais existentes entre as cidades médias e as demais cidades e localidades urbanas e rurais em cada uma das RFs, e, assim, identificar a existência de FUAs.

A Figura 5 apresenta a representação espacial das FUAs que foram identificadas, sendo que, em cada uma foram delimitados dois níveis de abrangência espacial. Em um primeiro nível, utilizamos como ponto de corte os fluxos de deslocamentos para trabalho e estudo acima de 5% ou mais da PEA, e em um segundo nível, definimos como ponto de corte os fluxos de 10% ou mais da PEA. Cada um dos respectivos níveis de abrangência espacial, estão representados na Figura 3 através de cores com tons e intensidade diferentes: mais claras e mais escuras, respectivamente.

Na RF 9, a partir de uma análise geral dos dados de deslocamento pendular e dos demais indicadores definidos na metodologia da pesquisa, identificamos a existência de quatro FUAs, como mostra a figura 3, sendo duas principais, a de Passo Fundo, com alta centralidade e interações regionais, seguida de Erechim, também com alto grau, embora de menores fluxos totais comparados a de Passo Fundo. As duas demais FUAs foram consideradas secundárias (Frederico Westphalen e Carazinho) por ainda estarem em processo de consolidação, uma vez que, embora apresentem dados semelhantes às principais, esses têm comportamento menos expressivo.

Quanto à estrutura relacional, destaca-se a FUA de Carazinho por demonstrar alta integração e pendularidade com Passo Fundo, em um eixo contínuo de desenvolvimento produtivo, até Marau-Vila Maria demonstrando um incipiente processo de policentrismo. De forma contrária, as FUAs de Erechim (maiores valores) e de Frederico Westphalen (menor grau) apresentam fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam às centralidades núcleo com origem nas demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Os polos regionais de cada FUA, notadamente os centros urbanos de Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Frederico Westphalen, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores de comércio, serviços e indústrias.

Figura 5. As FUAs identificadas nas Regiões Funcionais de Planejamento



Elaboração própria.

Na RF 8, foi possível identificar no território regional a existência da FUA de Santa Maria, como principal arranjo urbano regional. As cidades de Cruz Alta e Ibirubá recebem fluxos pendulares, respectivamente de Boa Vista do Ingra e Quinze de Novembro, mas não chegam a constituir áreas urbanas funcionais pelo fato de apresentarem limitada abrangência espacial, ao atraírem fluxos apenas desses municípios. Assim, a FUA de Santa Maria é constituída por 12 municípios: Itaara, Silveira Martins, São Martinho da Serra, Faxinal do Soturno, São João do Polêsine, Dona Francisca, Restinga Seca, Nova Palma, São Pedro do Sul, Formigueiro, Ivorá e São Sepé.

A estrutura relacional da FUA de Santa Maria apresenta fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam para a cidade média de Santa Maria desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Santa Maria se caracteriza como importante polo regional concentrando a oferta da maior parte dos empregos nos setores da indústria (com destaque para os ramos de máquinas e implementos agrícolas, rações, refrigerantes, materiais de construção, equipamentos de energia e telecomunicações) e, principalmente, nos de comércio e serviços existentes na região, cujos principais ramos de atividade instalados nesta cidade média, são logística, transportes, veículos, materiais de construção, atacado e varejo de alimentos, educação, saúde, administração pública e defesa.

A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos se originam e a cidade de Santa Maria que é o centro dessa FUA, são também variáveis relevantes que explicam essa dinâmica espacial no interior do território regional. Os demais fluxos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



pendulares entre as demais cidades da região são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais. A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs se deve a limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do arroz, do trigo e da soja. Nessa última, com uma intensa integração e dependência do mercado global.

Na RF 7 a análise dos dados indica a existência de três Áreas Urbanas Funcionais (FUAs): a FUA de Santa Rosa apresenta como núcleo urbano principal a cidade de Santa Rosa e, como núcleos secundários, a cidade de Tuparendi, Tucunduva, Santo Cristo e Porto Mauá. A FUA de Santo Ângelo tem como núcleo principal Santo Ângelo e a cidade de Entre-Ijuís como núcleo secundário. Por sua vez, a FUA de Ijuí apresenta como núcleo principal a cidade intermediária de Ijuí e como núcleos urbanos secundários as cidades de Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Coronel Barros, Ajuricaba, Pejuçara e Nova Ramada.

E na RF 2 identificamos a existência de duas FUAs: a de Santa Cruz do Sul e a de Lajeado. Na FUA de Santa Cruz do Sul, além da cidade de Santa Cruz do Sul, estão incluídas as cinco cidades de: Vera Cruz, Rio Pardo, Sinimbu, Passo do Sobrado e Vale do Sol. Na FUA de Lajeado, além da cidade de Lajeado, estão inclusas as 12 cidades de Cruzeiro do Sul, Santa Clara do Sul, Arroio do Meio, Estrela, Forquetinha, Marques de Souza, Bom Retiro do Sul, Teutônia, Colinas, Encantado, Mato Leitão e Nova Brésia.

Quanto à estrutura relacional das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, essas apresentam fluxos preponderantemente monodirecionais, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam às cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Essas duas cidades médias, polos regionais, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores da indústria e de comércio e serviços existentes na região. A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos se originam e as cidades médias que são centro dessas FUAs, são variáveis importantes que explicam essa dinâmica espacial (SILVEIRA et al., 2017).

Observa-se que as cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, ao mesmo tempo em que se consolidam, respectivamente, como centros regionais nos Vales do Rio Pardo e do Vale do Taquari, também exercem influência expressiva e variada, na emissão, atração e intermediação de diferentes fluxos (pessoas, capital, produtos, insumos, informações) que circulam na rede urbana e no território da Região dos Vales.

## CONCLUSÃO

Concordamos com Aalbu (2004), Cattán (2007), e Pillet e Cañizares (2017) de que os conceitos de policentrismo, FUA e de rede urbana, são importantes para a análise dos processos de integração territorial, de interação socioespacial e das relações espaciais entre as cidades e lugares de uma dada região. Através de seu uso articulado podemos melhor identificar a configuração espacial das áreas e regiões urbanas funcionais, verificar as características, orientações espaciais e os conteúdos de alguns dos principais fluxos que circulam no território regional, como são os fluxos pendulares. A observação sobre as dinâmicas de organização espacial e funcionamento de uma dada FUA e rede urbana permitem também identificar e



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



analisar os diferentes níveis de centralidade urbana das cidades, e a configuração espacial das suas áreas de influência no território regional.

O uso do policentrismo e do conceito de área urbana funcional como recursos metodológicos nos estudos urbanos e regionais sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial nos ofereceu a possibilidade de analisar a centralidade e as relações e interações espaciais que as cidades médias exercem e estabelecem em regiões funcionais de planejamento selecionadas do território do estado do Rio Grande do Sul, através dos fluxos de deslocamento pendular para trabalho e estudo.

O estudo mostrou também a importância que tais fluxos adquirem para a análise e a compreensão da configuração, organização e funcionamento da rede urbana regional, da estrutura da divisão territorial do trabalho regional, bem como para melhor apreender os processos e relações socioespaciais que caracterizam a dinâmica territorial regional.

Observamos dentre as regiões analisadas a importância das cidades médias na organização e dinamismo das relações e interações espaciais na escala regional. A centralidade, a capacidade de polarização econômica e de intermediação exercida pelas cidades analisadas reitera a importância de seu papel na organização e funcionamento das redes urbanas regionais.

Tal condição, evidenciou igualmente a importância dessas cidades médias, de seus processos de urbanização e das relações espaciais que comandam, nos processos de coesão territorial e desenvolvimento regional no contexto regional e estadual do território do Rio Grande do Sul.

Por fim, pensamos que o uso metodológico da identificação e análise da densidade e conteúdo dos fluxos pendulares para trabalho e estudo são relevantes para compreender a dinâmica territorial e pensar estratégias de desenvolvimento na escala regional, ou mesmo para qualificar políticas de intervenção integradas que não coincidam com as delimitações político administrativas tradicionais, como verificadas na escala municipal ou estadual.

## REFERÊNCIAS

AALBU, Hallgeir. Europa policéntrica: ¿Utopía o posibilidad?. In. ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.). Ordenación del territorio y desarrollo territorial. Gijón: Trea. 145-170. 2004.

ANTIKAINEN, Janne. The concept of Functional Urban Area. Findings of the ESPON Project 1.1.1. Informationen zur Raumentwicklung, 7(1), 447-452. 2005.

BELLET, Carmen; LLOP-TORNÉ, Josep Maria. Ciudades intermedias y urbanización mundial. Edita: Ajuntament de Lleida. 2002.

CATTAN, Nadine. (Org.) Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism. Montrouge, France: John Libbey Eurotext. 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. A rede urbana. São Paulo: ed. Ática. 1990.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



CORRÊA, Roberto Lobato. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro: ed. Bertrand Brasil. 2006.

DAVOUDI, Simin. Polycentricity: Panacea or pipedream? In: CATTAN, N. (Org.) Cities and networks in Europe. Montrouge, France: John Libbey Eurotext. 65-73. 2007.

DEMATTEIS, Giuseppe. Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. In C. S. Bertuglia e A. La Bella (ed.), I Sistemi Urbani. Milão: Franco Angeli. 417-441. 1991.

DINIZ, Clélio. C. QUAL DESENVOLVIMENTO REGIONAL: policentrismo, reordenamento territorial e coesão. Seminário Desenvolvimento 22 Regional: Desafios e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, 31/8 a 2/9 de 2009. Apresentação de Slides. 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Rodovias federais. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. <http://servicos.dnit.gov.br/vgeo>. 2015.

EUROPEAN OBSERVATION NETWORK FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AND COHESION (ESPON). ESPON 1.1.1: Potentials for polycentric development in Europe. Project report. Stockholm: ESPON. Disponível em: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1\\_revised-full\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf) . 2004.

EUROPEAN OBSERVATION NETWORK FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AND COHESION (ESPON). The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database. Disponível em: [http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits\\_onehtml/index.html](http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html). 2011.

FARINÓS, Joaquin. Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. In: FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan e SALOM, Julia (Eds.) Cohesión e Inteligencia Territorial: Dinámicas y Processos para una mejor planificación y toma de decisiones. València: Publicaciones de la Universitat de València. 17-62. 2009.

FERRÃO, João. Regiões Funcionais, Relações urbano-rurais e Política de Coesão Pós-2013. Lisboa: ICS. Relatório Final. Disponível em: [http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes\\_funcionais.pdf](http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf) . 2012.

HALL, Peter. The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe. London: Earthscan. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Região de Influência das Cidades – REGIC 2007. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em:



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



[www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html](http://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html). 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico do Brasil. Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível: [www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015](http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015). 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2018. Rio de Janeiro: IBGE. 2020.

MEDEIROS, E. J. R. A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental: A iniciativa INTERREG-A e o Desenvolvimento Regional - O caso da NUT III do Alentejo Central. Tese de Mestrado em Estudos Urbanos. Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa. 2005.

MEIJERS, Evert. Measuring polycentricity and its promises. *European Planning Studies*, 16(9), 1313-1323. 2008.

OCDE. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database. September. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regionalpolicy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>. 2013.

PILLET, Felix.; CAÑIZARES, M. C. Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad. Madrid: Editorial Síntesis. 2017.

PILLET, Felix.; RUIZ, M.<sup>a</sup> del C. C.; PULPÓN, Á. R. R.; TABASCO, J. P.; SANTOS, J. F. S.; SÁNCHEZ-MATEOS, H. S. M. Fuentes para la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Castilla-La Mancha. *Estudios Geográficos*, LXVIII(263), 627-651. 2007.

PILLET, Felix.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ, A. R.; MARTÍNEZ, H. S.; PLAZA, J. J.; SANTOS, J. F. El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV(321). 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Perfis Socioeconômicos Regiões Funcionais de Planejamento. Porto Alegre: SEPLAG/DEPLAN. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>. 2015.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço. São Paulo: Ed. Hucitec. 1996.



SANTOS, Milton.; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: Sociedade e Território no começo do século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Record. 2001.

SPOSITO, Maria. E. B. (Org). Cidades Médias: Espaços em Transição. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2007.

SILVEIRA, Rogério L. L.; BRANDT, G. B.; FACCIN, C. R.; SILVEIRA, L. L.; KUMMER, D. C. Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. Redes, Santa Cruz do Sul, 22(1), 184-217. 2017.

SILVEIRA, Rogério L.L. Coesão Territorial, Policentrismo e Redes Urbanas Regionais: Impressões sobre as políticas recentes de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em Portugal. In: SILVEIRA, R.L.L; e DEPONTI, C.M. (Org.). Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais. São Carlos: Pedro e João Editores. 293-342. 2020.

SIMÕES, Rodrigo.; AMARAL, Pedro. V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. Economia,12(3), 553-579. Disponível em: [www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553\\_579.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553_579.pdf) . 2011.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## COMUNICAÇÃO E A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA PESQUISA-AÇÃO E DA COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA

## COMMUNICATION AND INTRAFAMILY VIOLENCE: AN APPROACH FROM ACTION RESEARCH AND NON-VIOLENT COMMUNICATION

## COMUNICACIÓN Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN Y LA COMUNICACIÓN NO VIOLENTA

Larissa Beck Gardin <sup>1</sup>, Antonio Escandiel de Souza <sup>2</sup>, Nelson José Thesing <sup>3</sup>, Elisiane Bisognin, Pedro Luiz Büttendender

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional UNIJUÍ; Bolsista Prosuc/Capes

<sup>2</sup> Doutor em Linguística Aplicada (UFRGS), Pesquisador líder do Grupo de Estudos Linguísticos – GEL/UNICRUZ

<sup>3</sup> Doutor em Integração Regional pela Universidade Federal de Pelotas, Brasil (2004) Presidente Corede Noroeste Colonial da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional UNIJUÍ; Bolsista Prosuc/Capes

<sup>5</sup> Professor do PPGDR UNIJUI, Doutor em Administração UNAM e UFMS), Estagiário Pós- Doc no PPGDPP-UFS

### RESUMO

O artigo apresenta como objetivo central compreender a comunicação e a violência intrafamiliar, enquanto um espaço e ambiente, com possibilidade de praticar uma Comunicação Não Violenta, para a superação da violência presente em famílias. Para responder a esse desafio, a pesquisa conta com a base metodológica dos elementos da pesquisa-ação, como norteador do planejamento de ações com vistas à resolução de problemas, bem como, a tomada de consciência, a produção de conhecimento. Os achados da pesquisa permitem afirmar que o trabalho colaborativo realizado em um grupo constituído de pais e mães de famílias, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social, no município de Panambi/RS, com situações de violência intrafamiliar, oportunizou pela Comunicação Não Violenta, mitigar em boa parte a violência, ao adotar novas formas de linguagem e comunicação, com vistas a tornar o convívio familiar mais afetivo, fraterno e solidário. Desta forma, o artigo fornece subsídios teóricos e práticos, pela Comunicação Não Violenta, contemplando um olhar crítico-reflexivo para a superação da violência intrafamiliar

**Palavras-chaves:** Violência. Comunicação Não Violenta. Famílias.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

The article presents as a central objective to understand communication and intrafamily violence, as a space and environment, with the possibility of practicing Non-Violent Communication, to overcome the violence present in families. To respond to this challenge, the research relies on the methodological basis of the elements of action research, as a guide for the planning of actions with a view to solving problems, as well as raising awareness, producing knowledge. The research findings allow us to affirm that the collaborative work carried out in a group consisting of fathers and mothers of families, at the Specialized Reference Center for Social Assistance, in the municipality of Panambi/RS, with situations of intrafamily violence, provided the opportunity for Non-Violent Communication, mitigate violence to a large extent, by adopting new forms of language and communication, with a view to making family life more affective, fraternal and supportive. In this way, the article provides theoretical and practical subsidies, through Non-Violent Communication, contemplating a critical-reflective look at overcoming domestic violence.

**Keywords:** Violence. Non-violent Communication. Families.

## RESUMEN

El artículo presenta como objetivo central comprender la comunicación y la violencia intrafamiliar, como espacio y ambiente, con la posibilidad de practicar la Comunicación No Violenta, para la superación de la violencia presente en las familias. Para responder a este desafío, la investigación se apoya en la base metodológica de los elementos de la investigación-acción, como guía para la planificación de acciones con miras a la solución de problemas, así como a la sensibilización, producción de conocimiento. Los hallazgos de la investigación permiten afirmar que el trabajo colaborativo realizado en un grupo formado por padres y madres de familia, en el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social, en el municipio de Panambi/RS, con situaciones de violencia intrafamiliar, brindó la oportunidad para la Comunicación No Violenta, mitigar en gran medida la violencia, adoptando nuevas formas de lenguaje y comunicación, con miras a hacer la vida familiar más afectiva, fraterna y solidaria. De esta forma, el artículo brinda subsidios teóricos y prácticos, a través de la Comunicación No Violenta, contemplando una mirada crítico-reflexiva sobre la superación de la violencia intrafamiliar.

**Palabras clave:** Violencia. Comunicación No Violenta. Familias

## INTRODUÇÃO

Investigar a temática da violência intrafamiliar no desenvolvimento de estudos científicos requer um olhar amplo para o contexto que permeia o convívio no ambiente privado das famílias. Neste sentido o presente artigo, conta com a produção científica, de uma pesquisa-ação no processo de transformação social, resultado de um trabalho colaborativo com famílias



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



em situação de violência intrafamiliar, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município de Panambi/RS, no ano de 2018. No entanto, mesmo sendo de 2018, o retrato da violência não se altera de forma significativa, e tem como personagens adultos, crianças, adolescentes e idosos que fragilizados por suas histórias de vidas e culturas protagonizam episódios agressivos.

Portanto a realidade da violência, está presente em várias pesquisas. O Atlas da Violência 2021, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), realizaram um rico estudo que retrata a violência no Brasil principalmente a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde.

Assim, tem-se presente que as violências físicas, psicológicas, sexuais, negligências, maus tratos entre outras ramificações da tipificação da violência que estão presentes na memória de suas vítimas, que em acompanhamentos ofertados pelas políticas públicas buscam novas alternativas para ressignificar suas relações parentais e conquistar formas de convivência mais afetivas e protetivas.

Desta forma, a pesquisa realizada apresenta reflexões sobre o trabalho ofertado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS no município de Panambi/RS que tem por objetivo acompanhar famílias e indivíduos que vivem situações de violência intrafamiliar, encaminhados ao CREAS, as quais chegam ao serviço fragilizadas enquanto sujeitos e com os vínculos afetivos bastante prejudicados.

Por consequência, em famílias cuja função protetiva está prejudicada, é recorrente a naturalização da violência expressa nos relatos sobre a rotina familiar, pois é visível a presença de omissões, negligências, ações que causam dano físico ou psicológico, e torna evidente o prejuízo à condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes. Desta forma entende-se quando uma criança ou adolescente sofre violência intrafamiliar, ampliam-se em sua vida as possibilidades de se tornar um adulto inseguro, com baixa autoestima, com



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dificuldades de constituir relações positivas e de desenvolver senso crítico frente à violência dificultando a autoproteção e estimulando comportamentos repetitivos.

Njaine (2003), Minayo (2010) e Grossi (2009), em estudos realizados sobre as violências que acontecem nas escolas, apresentam a relação existente entre violência intrafamiliar e violência no contexto escolar. Apontam em pesquisa com adolescentes agressivos, dados que relacionam o comportamento destes com seus relatos de violências físicas graves a que são submetidos e tem como autores os seus cuidadores.

Portanto, ao ter presente os relatos das famílias atendidas pela equipe do CREAS, ainda nas primeiras abordagens, a fragilidade dos vínculos gerada não só pela violência que vem ocorrendo, mas que muitas atitudes agressivas acontecem pela forma de comunicação adotada por seus membros e também pela ausência do diálogo. Assim, atenta-se para um caminho que possa auxiliar a mitigar a violência intrafamiliar e romper com a forma de comunicação que intensifica os episódios de violência, alicerçada na leitura e no aprofundamento teórico que correlaciona violência e diálogo surge mediante a questão norteadora: como contribuir para a transformação da realidade social de pessoas em situação de violência intrafamiliar atendidas no CREAS de Panambi/RS.

A despeito tem-se os aportes teóricos da Comunicação Não Violenta (CNV) como uma alternativa para auxiliar no processo de superação da violência intrafamiliar, para promover a transformação da realidade social, ao contar com o trabalho de sensibilização e reconhecimento dos prejuízos da naturalização da violência pelos membros da família.

Ademais, pensar em violência intrafamiliar, primeiramente é pensar sobre o lugar que a instituição família vem ocupando na vida dos sujeitos e na sociedade. É preciso este movimento reflexivo e um olhar despido de preconceitos, para que se perceba para além do que foi instituído socialmente, na medida em que a família é vista como “célula mater da sociedade”, especialmente, vinculada aos discursos religiosos, discursos conservadores, discursos políticos, o fato é que todos visam manter o paradigma romântico de ambiente promotor de harmonia, afeto e proteção – O mito da família sagrada.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Assim, ao cotejar historicamente o modelo familiar, percebe-se o enfraquecimento das interferências do Estado, fazendo emergir o patriarcado em defesa da família, que exerce a proteção aos bens, da propriedade e da herança. Ou seja, torna-se um ambiente onde as mulheres têm pouca voz, e as crianças precisavam ser “domesticadas”. Porém, surge um ambiente de esperança com o advento da pediatria, que aponta a importância da maternidade no desenvolvimento infantil, no incentivo a amamentação, os cuidados necessários aos nascituros passam a ser uma oportunidade para o Estado conquistar espaço no convívio das famílias.

Portanto, o processo evolutivo da sociedade na área do convívio do familiar, conta com regramentos oficiais, Leis que impulsionam o fortalecimento do papel do Estado. A partir da Revolução Industrial, a Lei do Divórcio, o Estatuto do Menor até a legislação atual, com a Constituição Federal/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente entre outras cartas para garantia dos Direitos Humanos que promovem regramentos sobre a função da família na formação dos sujeitos assim como o reconhecimento das violências intrafamiliares, questionando as condutas educativas e propondo modelos mais protetivos.

Contudo, até os dias atuais os questionamentos sobre a função da família estão presentes na sociedade, embora que na contemporaneidade apresenta novas possibilidades para a composição familiar, novos objetivos para o convívio, a raiz patriarcal e as violências continuam presentes, repassando para o Estado o compromisso de proteção à vida, e à família. Neste sentido, o artigo busca fornecer subsídios teóricos e propõe um movimento crítico-reflexivo sobre a efetividade do trabalho para a superação da violência intrafamiliar, a partir da CNV como uma alternativa para o fortalecimento dos sujeitos envolvidos na pesquisa a partir de uma proposta investigativa capaz de impulsionar a transformação social.

A CNV proposta por Rosenberg (2006) tem como objetivo contribuir com o desenvolvimento de habilidades de linguagem e comunicação para o fortalecimento da capacidade de humanização, mesmo em condições adversas. Assim, a pesquisa-ação realizada busca compreender como reduzir a reprodução das violências presentes na história familiar. Desta forma busca-se descortinar a violência familiar pela CNV enquanto um mecanismo para auxiliar na modificação da forma de diálogo a ser realizada no ambiente familiar, para



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



conquistar uma forma de comunicação que reduza a violência no cotidiano familiar. Assim, o artigo conta para além desta Introdução; Caminhos Metodológicos - A Intervenção a Partir da Pesquisa-ação e da CNV; Desenvolvimento - A Família e Violência, Discussão dos Resultados e Conclusão.

## CAMINHO METODOLÓGICO

O presente estudo conta com a intervenção a partir da pesquisa-ação e da Comunicação Não Violenta, ao investigar o fenômeno da violência nas famílias, para conquistar uma maior efetividade na ação, o que possibilita, além da interação entre os pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada. Aponta a possibilidade de elaborar as prioridades dos problemas a serem esclarecidos, a fim de ampliar o que Thiollent (2011) denomina de “nível de consciência” dos grupos envolvidos no processo investigativo.

Com base nos estudos de Thiollent (2011), a pesquisa-ação exige identificar o conhecimento a ser produzido a partir da observação dos problemas encontrados e como estratégia metodológica sugere o ordenamento das prioridades destes problemas definindo as ações para superá-los, seus agentes, seus objetivos e a identificação constante dos obstáculos existentes no percurso.

O estudo desenvolvido, a luz da pesquisa-ação, aprofunda o conhecimento científico e desencadeia a qualificação profissional no desenvolvimento do serviço de enfrentamento à violência pessoal e social. A riqueza metodológica encontrada na pesquisa-ação para o trabalho com famílias em situação de violência, apresenta ferramentas que vão para além do estabelecimento de objetivos de estudo com propósitos limitados para a resolução de um problema pontual e sim indicam caminhos de planejamento e de desenvolvimento frente aos objetivos para possibilitar um avanço do nível de consciência dos agentes implicados na atividade investigada.

Desta forma, a orientação central do estudo busca estabelecer objetivos que, pelas técnicas da pesquisa-ação, atuem em três aspectos importantes: resolução de problemas, tomada de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



consciência e produção de conhecimento. Para a elaboração dos objetivos desta pesquisa, as orientações seguem Thiollent (2011, p. 25), como suporte para conhecer “dinamicamente os problemas, as decisões, as ações, as negociações, os conflitos e tomadas de decisões que ocorrem entre os agentes durante o processo de transformação da situação.

Por consequência, o caminhar metodológico conta com a presença de atores sociais que são fundamentais no processo de estudo e transformação das situações de violência e se considera como objeto merecedor de atenção todos os componentes que integram a vida destes sujeitos, como seus sentimentos e conhecimentos oriundos da cultura familiar que cada um traz consigo, e neste sentido Thiollent (2011) afirma que:

[...] a pesquisa-ação não deixa de ser uma forma de experimentação em situação real, na qual os pesquisadores intervêm conscientemente. Os participantes não são reduzidos a cobaias e desempenham um papel ativo. Além disso, na pesquisa em situação real, as variáveis não são isoláveis. Todas elas interferem no que está sendo observado. [...] (THIOLLENT 2011, p.28)

Toda questão abordada no atendimento de famílias em situação de violência intrafamiliar precisa ser trabalhada respeitando o tempo e a cultura de cada pessoa, contudo, não se pode deixar de lado a necessidade de estimular nos indivíduos a reflexão sobre a realidade vivenciada.

No estudo sobre o dispositivo da pesquisa-ação, observa-se sua utilização vinculada ao campo do Serviço Social pela especificidade nas intervenções em questões sociais que fragilizam a condição humana. Thiollent (2011, p. 91) ao falar sobre as áreas de aplicação da pesquisa-ação refere que no Serviço Social esta metodologia alia-se ao desejo dos profissionais pelo rompimento com os “quadros teóricos inspirados no positivismo e no funcionalismo” que em um movimento crítico/reflexivo produz novas metodologias que na diversidade filosófica encontram suporte teórico na fenomenologia, no materialismo dialético e “outras tendências das quais se espera alguma alternativa prática” e segue afirmando [...] “ O Serviço Social constitui um excelente campo de aplicação e de possível desenvolvimento da pesquisa-ação”.

Assim, o presente estudo conta com as reflexões sobre a Comunicação Não Violenta, utilizada como elemento potencializador no desenvolvimento da pesquisa-ação, o que poderá contribuir



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



no processo de educação para a paz, uma forma eficaz na prevenção da violência, ao promover o aumento de diálogo, negociação, senso de responsabilidade e protagonismo. Significa, que a CNV pode promover a cultura da paz, estimular as relações valores como: inclusão, pertença, solidariedade, escuta ativa. Por conseguinte, desenvolver a percepção de que conflito não é apenas oposto de paz e impulsionar uma nova forma de perceber estes eventos, vendo-os, conforme Grossi *et al* (2009), apresentam como um “modo de existência em e da sociedade, pela diferença de interesses”.

Portanto, o movimento que a CNV realiza no cotidiano das relações humanas tem início no processo de reconhecimento do modelo de comunicação comumente encontrado. Rosenberg (2006, p. 37) usa o termo “comunicação alienante da vida” ao apresentar formas específicas de linguagem e comunicação que contribuem para o comportamento violento em relação aos outros e a nós mesmos. O autor argumenta que o uso de “julgamentos moralizadores” são uma expressão de comunicação alienante que estimula a violência, nos aprisiona em conceitos de certo e errado e refere que:

Na raiz de grande parte ou talvez de toda a violência – verbal, psicológica ou física, entre familiares, tribos ou nações -, está um tipo de pensamento que atribui a causa do conflito ao fato de os adversários estarem errados, e esta correspondente incapacidade de pensar em si mesmos ou nos outros em termos de vulnerabilidade – o que a pessoa pode estar sentindo, temendo, ansiando, do que pode estar sentindo falta, e assim por diante. (ROSENBERG, 2006, p. 40-41)

Atenta-se para a comunicação alienante enquanto foco onde se localiza o erro do outro e no estabelecer do diálogo onde os atores se colocam como adversários que direcionam suas energias em qualificar, classificar, analisar e determinar os níveis de erro distantes. Assim necessita da conquista, o que reforça nos interlocutores a postura defensiva e de resistência que potencializa a violência. Esse olhar fez parte da pesquisa realizada no CREAS de Panambi, uma unidade pública estatal para o atendimento de famílias que vivenciam situações de violência intrafamiliar para o fortalecimento de vínculos e a superação da violência

Inicialmente foram convidados 10 (dez) pais e mães, resultando na aceitação de 04 (quatro) – dois pais e duas mães de diferentes famílias, na faixa etária dos 21 aos 70 anos. Os homens em situação de trabalho, com renda em torno de 03 a 05 salários mínimos, um residente em casa própria e outro em casa alugada. Já as mulheres ambas em situação de desemprego, residindo



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



uma em casa própria - herdada da família, a outra em casa alugada cujo pagamento é oriundo de aluguel social pela Política Municipal de Assistência Social. O estudo foi realizado a partir de um grupo fechado, em encontros semanais que totalizaram 16 encontros planejados a partir dos elementos da pesquisa-ação e da CNV.

## Família e violência

O estudo que discorre sobre as temáticas, Família, Violência Intrafamiliar, tendo presente as políticas públicas de atenção à família à luz de autores: Minayo (2010), Amaro (2003), Azevedo e Guerra (2001), Miotto (2010) Ariès (1981), Costa (2004), Thiollent (2006). As perspectivas são alimentadas a partir dos elementos da CNV, onde as relações violentas necessitam dar lugar a um convívio mais pacífico.

No estudo sobre violência sexual contra crianças, feito por Amendola (2009) a autora apresenta a construção histórica do conceito de família na sociedade, pontuando que o poder dado legalmente ao pai o conferia a autoridade para decidir, em nome de sua família e de sua herança, as questões política, jurídica, econômica e religiosa. Assim, historicamente não se observa nos estudos relatos de questões afetivas na família, o que se constata é que sua formação se dava por motivações econômicas com o objetivo de enriquecer o patriarca que segundo Guerra (2005) garantia o conforto e a proteção aos seus integrantes que viam na herança o fundamento para a obediência à autoridade do pai.

No Brasil a família do século XV, segundo Ariès (1981) era constituída culturalmente pela transmissão prática do conhecimento entre adultos e crianças. A infância, nesta lógica, se tornava período de preparação para o trabalho da vida adulta. Significa uma trajetória da história das famílias, que vem marcada pela fragilidade dos sentimentos, bem como com o desconhecimento das questões de higiene, amamentação, levando as mulheres a deixar seus filhos sob os cuidados das matrizes escravas. Para Schwingel (2012, as crianças ao serem deixadas para os cuidados de terceiros, passam a ser alvos fáceis de abandono, negligência, sacrifício e violências aceitas naturalmente pela sociedade, o que também agravava os índices de mortalidade.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Registra-se que só no início do século XVIII (SZYMANSKI, 2000), com o surgimento da preocupação com o desenvolvimento dos filhos, propagados pela Igreja, que se estimulou a manutenção destes com seus pais e se deu início a uma nova caracterização das famílias que passaram a ser identificadas como “família nuclear burguesa”. Outra transformação que marca a trajetória social da infância no Brasil é o advento da pediatria no século XVIII, ao ter presente a concepção de que a criança era um bem precioso, marcando assim a história até o início da Idade Moderna, identificada entre os séculos XIX e XX pelo surgimento dos movimentos feministas no território brasileiro.

É importante salientar que por meio da Ordem médica, aconteceram diversas mudanças no contexto das famílias, pois pelas práticas higienistas os médicos influenciaram no cotidiano das mesmas, estimulando a reorganização das funções parentais. Ao pai foi dada a função de sustento das crianças e a mãe a atribuição de educar. Para Costa (2004) e Schwingel (2012) até mesmo o reconhecimento e valorização do amor no convívio familiar sofreu as mudanças impostas pelos higienistas, o olhar religioso deu lugar a argumentos científicos ligados ao corpo e a moral.

Já nas décadas de 1960 e 1970, segundo Amendola (2009), com a transformação do trabalho da mulher na sociedade, a difusão da pílula anticoncepcional, a divisão doméstica do trabalho e o cuidado com os filhos, o “Estatuto da Mulher Casada” (Lei 4.121/1962) que equiparou igualmente os cônjuges dando a mulher titularidade de pátrio poder, e em 1977 a Lei 6.515 – Lei do Divórcio, foram novas mudanças que invadiram o contexto familiar. A família que antes se originava a partir de interesses econômicos, passou a incluir a afetividade em suas relações e passou a valorizar a autonomia individual em substituição a dependência simbólica e material.

A significação da família na vida das pessoas ocupa espaço importante para o desenvolvimento humano e sua socialização, pois remete o sentimento de felicidade pessoal ao modelo de família como lugar de afeto e proteção. Desta forma, são celebrados os avanços dos conceitos e o reconhecimento das novas composições familiares. Ao escrever sobre a família contemporânea, a psicanalista Kehl (2013), denomina de família tentacular as novas formações familiares, comparando-as aos tentáculos do polvo, com a intenção de valorizar todos os contextos que a



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



envolvem, como pares recasados que formam grupos de filhos, enteados, pais e mães ainda adolescentes convivendo no mesmo domicílio.

A relação autoritária entre adulto e criança, conforme Guerra (2005) é um fenômeno social, que determina o tipo de convívio existente entre estes e que se difere para cada indivíduo, conforme seus desejos, suas necessidades de compensar frustrações sociais e o anseio de deter poder absoluto, inicialmente sobre a criança. Ainda para o autor o abuso de poder nas relações, proporciona o início as reflexões acerca da violência intrafamiliar, vista como violência intersubjetiva que consiste em transgressão, negação e vitimização.

Pela violência intrafamiliar, a vítima dos abusos é posta em condição de objetualização, de coisificação, e reduz sua condição humana à condição de objeto de maus tratos. A violência intrafamiliar recebe esta denominação por identificar a ocorrência da violência a partir dos vínculos consanguíneos ou afetivos e traz como ambiente das violências a intimidade do lar. Neste sentido, a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes é identificada como:

[...] todo ato ou omissão, praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes que - sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima - implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, uma coisificação da infância, isto é, numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (GUERRA, 2005, p.32 e 33).

Tem-se presente que as consequências da violência intrafamiliar repercutem por toda a vida nas pessoas, prejudica sua socialização, direciona os relacionamentos futuros, provoca a naturalização das condutas agressivas e de submissão no convívio afetivo. No que diz respeito a violência cometida contra crianças e adolescentes percebe-se que muitas vezes as condutas agressivas são confundidas com formas de educação, onde pelo poder coercitivo pais, mães ou guardiões tomam como verdade o direito de punir fisicamente na intenção de ensinar o que é “certo ou errado”. Assim, segundo Adorno (1988), a violência não é só a condenação à morte, e sim, uma permanente ameaça a vida, uma supressão da liberdade.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Guerra (2005) apresenta a tipificação da violência cometida contra crianças e adolescentes a partir de quatro formas: violência física, violência sexual, violência psicológica e negligência. A violência sexual é configurada pelo ato ou jogo sexual, em relação hetero ou homossexual, entre adultos e crianças/adolescentes estimulando-os sexualmente ou utilizando-os para obtenção de estímulo e satisfação sexual. Exposição de materiais audiovisuais, como vídeos, filmes, fotos, também é considerada violência sexual, pois promove a estimulação precoce e a hipersexualização de crianças, em alguns casos, ainda em tenra idade. A violência psicológica, ou tortura psicológica, acontece pela depreciação constante da criança ou adolescente. Chioquetta (2014, p. 171), afirma por meio de “humilhações, ameaças, impedimentos, ridicularizações”, exercida por meio da comunicação verbal. Negligência são os comportamentos omissos dos cuidadores frente às necessidades básicas para a garantia do desenvolvimento saudável da criança/adolescente. A violência física como sendo aquela que por meio de punição corporal, causa dano físico à criança ou adolescente, podendo deixar marcas ou não.

O uso da violência para a educação de crianças e adolescentes dá para estas famílias características de autoritarismo, tendo neste o modelo para manutenção da ordem, do controle e da obediência, o que desencadeia ao mesmo tempo submissão ao autoritarismo e revolta contra a violência. Ferreira (2002, p.34) argumenta que:

A violência doméstica/intrafamiliar contra crianças e adolescentes é um fenômeno disseminado, mantido com a complacência da sociedade, que estabelece com as famílias um acordo tácito, o que dificulta o acesso ao que realmente acontece com relação ao problema. Os dados estatísticos, que se têm hoje registrados, representam uma pequena parte da incidência do fenômeno, devido principalmente a essa banalização da violência, que dificulta a denúncia, e também à maneira como são tratadas as situações de violência doméstica/intrafamiliar de acordo com a classe social a que pertence a família.

Para que se efetive o enfrentamento da violência e de tantas outras questões sociais que fragilizam os sujeitos, é imprescindível um olhar que indica alguns sinais presentes no comportamento de crianças e adolescentes vítimas.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Estados depressivos, manifestações de desejos de morte, tentativas de suicídio, regressão na linguagem e no comportamento, distúrbios do sono (terror noturno, sono agitado, insônia ou sonolência excessiva), expressiva baixa no aproveitamento escolar, erotização das relações de afeto, estranhas à sua fase de desenvolvimento, sociopatias (condutas anti-sociais, transtornos de conduta ou prática de infrações), entre outras (AMARO 2003, p. 31).

Constata-se que as dificuldades no estabelecimento de relações mais afetivas em casos de violência também se agravam pela forma como o adulto se coloca na vida da criança ou adolescente. Para Amaro (2003:28) “ao surrar ou abusar sexualmente de uma criança, o adulto demonstra que ele é mais forte do que ela, miniaturizando-a em sua importância, valor e poder”. Portanto, as vidas dilaceradas pela violência intrafamiliar podem gerar dores que muitas vezes são reprimidas, esquecidas ou negadas, mas o fato é que não desaparecem, ficam guardadas no íntimo de suas vítimas e seus efeitos rondam seus pensamentos e suas culturas, por isso a responsabilidade e o compromisso com sofrimento vivido e especialmente com o resgate do sentido da vida são fundamentais para impulsionar o trabalho pela superação da violência.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Compreender a comunicação e a violência intrafamiliar, ao ter presente a Comunicação Não Violenta, para a superação da violência presente em famílias, atendidas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social, no município de Panambi/RS, e que apresentam situações de violência intrafamiliar, buscou apresentar às pessoas a importância da utilização de uma forma de linguagem que valoriza a condição humana do sujeito, considerando suas emoções e sentimentos frente a questões do cotidiano, onde a CNV abre espaço para a escuta e dá importância para o conteúdo das expressões.

Significa que existe a possibilidade de a família ter função formadora, preparar as crianças e adolescentes para suas responsabilidades em relação às normas de convívio social, e para tal função precisa de adultos com posicionamentos e comportamentos que lhes dê condições para impor as restrições necessárias a um processo educativo, valorizando a comunicação e a afetividade no convívio familiar.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



No contato cotidiano com as pessoas que vivenciam a violência intrafamiliar, foi possível constatar claramente a afirmação precedida que traduz com veracidade as expressões percebidas nos atendimentos das vítimas. É visível a dificuldade de falar sobre suas dores físicas e emocionais e demonstrar a inconsistência de suas falas quando provocadas a pensar sobre seus sonhos e seus desejos, pelo “simples” fato de que nunca lhes foi permitido pensar sobre isso, estão vivas, mas não vivem como tal, apenas sobrevivem e tentam se defender de suas próprias realidades.

Contudo, no perfil das famílias abordadas neste estudo, as funções mencionadas estão prejudicadas pelos reflexos de suas histórias de vida e em certos casos até mesmo ausentes, o que causa danos significativos na formação de seus integrantes e no modo de como estabelecer suas relações em sociedade. Embora se fale dos diversos avanços com relação ao papel ocupado pela família na sociedade, pode-se perceber na atualidade que a adoção de castigos físicos ainda é o método pedagógico pregado como mecanismo de correção e educação de crianças e adolescentes.

Ao colocar as relações de autoridade/violência/disciplina, no campo da natureza o adulto passa a se ver como detentor de direitos prioritários e a criança deve ser naturalmente obediente, pois depende de cuidado, e por isso seus protestos/rebeldias são tidos como nulos. A aceitação do exercício da autoridade do adulto como elemento natural leva a observar a utilização da justificativa de que tais condutas são tomadas para o bem da criança. No entanto, foi imprescindível, neste estudo, desqualificar este conceito para que pudesse promover uma abertura para o desenvolvimento do trabalho com as famílias pela superação da violência.

Assim, ao contar com as orientações de Thiollent (2011), pela pesquisa-ação, como um método de investigação de base empírica, oportuniza a valorização do conhecimento informal na execução da ação. Neste sentido, evidencia-se a presença desta característica da pesquisa-ação nos momentos em que foi proporcionada a exposição do conhecimento dos participantes sobre os assuntos abordados nas atividades, aliando suas formas de ver a realidade com o conhecimento técnico, e por meio do diálogo reflexivo o estudo possibilitou a progressiva tomada de consciência, um dos aspectos integrantes da metodologia.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Ainda, aos pesquisadores assumirem a postura indagativa, atenta-se às ações, às observações e abertura ao replanejamento segundo Thiollent (2011), o que permite a flexibilidade necessária que dialeticamente trilha caminhos para a conquista dos objetivos propostos ao grupo em estudo, tendo em vista sua elaboração a partir da realidade. Outra questão relevante é traçar a ação com base nos tipos de pesquisa-ação, que para Souza (2002), diz respeito a três modelos distintos que podem estar presentes de forma interligada: Modelo Técnico, Modelo Interpretativo e Modelo Crítico. De forma resumida, o Modelo Técnico apresenta o objetivo de transformação do contexto pelo trabalho em equipe, com a utilização de algumas técnicas para seu planejamento e execução o que lhe confere o status de metodologia racional que usa estratégias com vistas a transformação das ações dos participantes. Já o Modelo Interpretativo tem como ponto fundamental a investigação da realidade, e crê que sua reconstrução só acontece a partir de um perfeito entendimento entre participantes e fatores do contexto. Por fim, o Modelo Crítico que apresenta o conhecimento, científico ou não, como algo que não é imparcial. Acredita em uma educação global, dialética e ideológica para desvendar falsas representações. É um modo de investigação que objetiva a capacitação emancipatória, e tem sua conotação político-ideológica bastante evidente.

Salienta-se que as condutas adotadas para a execução desta pesquisa demonstram a opção pelo Modelo Técnico, pois a partir do conhecimento formal oportuniza elementos para os participantes agregarem aos seus conhecimentos e transforma sua realidade de vida. Neste caso, as famílias. Tem-se também presente o Modelo Interpretativo aliado ao Técnico pois os relatos da realidade vivenciada pelos integrantes do grupo são fundamentais para a execução do planejamento e das estratégias de ação.

Ao analisarmos os objetivos do trabalho a ser desenvolvido, fomos planejando os encontros do grupo para que proporcionassem momentos de ampliação do conhecimento, de reflexão sobre suas histórias de vida, de reconhecimento dos pontos que precisavam ser revistos no modo de conviver e de comunicar em cada família levando sempre em consideração a singularidade de cada participante e as especificidades de seus contextos de vida. Um trabalho que aos moldes da pesquisa-ação teve sua estruturação num processo em espiral contemplando as fases de planejamento, ação, observação e reflexão.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Como aspectos que atenderam a primeira dimensão de análise, referimos que o grupo foi constituído de pais e mães cujas famílias apresentavam situações de violência intrafamiliar, os pais eram separados sendo que as mães participantes tinham a guarda de seus filhos e os pais ainda estavam enfrentando o processo de disputa de guarda, em disputas judiciais que não apresentavam possibilidades de acordos por conciliação em virtude dos conflitos existentes e resultantes das violências vividas no período do casamento.

Na observação da segunda dimensão da matriz de análise, os resultados obtidos apontam os relatos proporcionados pelo terceiro, quarto e sexto encontro, onde foram estimulados os relatos e reflexões sobre as formas de violência que marcaram suas vidas, as condutas que estavam adotando na relação com os filhos e a elaboração da técnica de resolução de problemas, os participantes do estudo compartilharam situações mais particularizadas que atenderam o objetivo de conhecermos os aspectos que fragilizavam o convívio familiar. Neste ponto foram relatadas: as experiências de violência que vem se repetindo ao longo das histórias familiares bem como a tipificação das violências vividas na infância e nos relacionamentos conjugais, certa naturalização de algumas formas de violência relacionadas ao modelo de educação adotado e as limitações no processo de comunicação para a resolução dos problemas do dia a dia. Questões que foram progressivamente sinalizadas pela equipe de pesquisadores, evidenciando a constante necessidade de ampliar a tomada de consciência, tão importante para o desenvolvimento da pesquisa-ação.

No processo de avanço da tomada de consciência foi considerado a execução das ações enredadas em fatores subjetivos, por isso se tornou importante compreender como se dá o processo de tomada de consciência a partir de seu entendimento que é distinto de conscientização. Os conceitos propostos por Freire (2018) auxiliam na tomada de consciência, pela aproximação espontânea despida de reflexão crítica, já a conscientização diz respeito ao desenvolvimento crítico da tomada de consciência que revela a realidade incidindo no nível de conhecimento. Por exigir esta capacidade crítica, a conscientização ocorre a partir da subjetividade de cada pessoa. Neste sentido, a pesquisa-ação dedica-se a construir elementos para facilitar esta “aproximação espontânea” que poderá, a partir da capacidade interna dos participantes resultar em conscientização. Rosenberg (2006) afirma que as atitudes são



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



motivadas pelos sentimentos oriundos das necessidades, neste sentido a CNV estimula e ampliar a consciência.

Portanto, a tomada de consciência, pode estimular uma ação transformadora, e nesta direção a pesquisa-ação precisa ser considerada no estudo em termos realistas, com base em Thiollent (2011, p. 51) ela é associada ao entendimento de mudança social pois acontecerá “através do discurso, da denúncia, do debate ou da discussão. O que é transformado são as representações acerca das situações em que atuam os interessados e os seus sentimentos de hostilidade ou de solidariedade”.

Tem-se presente que no processo investigativo, é fundamental refletir sobre a resistência daqueles que foram convidados e não aceitaram participar do grupo, assim como aquela mãe que participou apenas de um encontro. Neste ponto há que se pensar sobre as dificuldades e limitações existentes no trabalho para a superação das violências, em especial a intrafamiliar, quando os resultados dependem, em grande parte, de questões subjetivas expressas pelas resistências pessoais e as fragilidades humanas presentes em suas vidas como reflexos do que já viveram em suas relações afetivas e que ainda as paralisam e causam medos e ansiedades.

A partir do décimo encontro a pesquisa-ação passou a exercitar com o grupo de participantes os elementos da CNV, pelas atividades práticas para a diferenciação das expressões utilizadas no dia a dia que dão indicativo de julgamento e não de observação dos fatos. Nestes momentos foram repetidos os exercícios e os participantes foram estimulados a dar continuidade na semana subsequente em experiências de seu cotidiano. Uma situação que necessitou maior esclarecimento por parte dos pesquisadores aos participantes, foi do entendimento de que ao observarem as coisas sem julgamentos, passariam a não poder expressar suas opiniões e com isso mascarar os conflitos.

Ao esclarecer sobre o primeiro elemento da CNV, a luz dos estudos de Rosenberg (2006), procurou-se proporcionar um movimento de desconstrução onde o importante foi ajuda-los a entender que deveriam revelar as opiniões tendo como foco a atitude que desagrada e não centra-se em apontar os erros ou defeitos dos outros. O que Rosenberg (2006, p. 25) refere sobre



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



isso é que “o truque é ser capaz de articular essa observação sem fazer nenhum julgamento ou avaliação – mas simplesmente dizer o que nos agrada ou desagrade naquilo que as pessoas estão fazendo”. É fazer o exercício de escolher palavras que promovam a compreensão entre as pessoas e não o aumento dos conflitos.

Na oportunidade em que a pesquisa se dedicou a incentivar os participantes em expressar seus sentimentos de maneira mais específica demonstrando que esta atitude, segundo Rosenberg (2006) nos auxilia na promoção de maior empatia e de uma linguagem compassiva, constatou-se o avanço dos propósitos do estudo. Estimula-los a ir além do que falar que estão sentindo-se bem ou mal os fez perceber a amplitude de um processo de comunicação realizado com mais acolhimento – do outro e de seus próprios sentimentos, elemento apontado por um dos participantes como o momento mais marcante na trajetória do grupo e que o fez acreditar nas possibilidades da CNV para a superação dos conflitos com o filho.

Quanto à superação da violência intrafamiliar, o estudo permite afirmar que a pesquisa-ação realizada com famílias colaborou para o avanço da tomada de conhecimento, promoveu reflexões e a identificação de estratégias para a resolução dos problemas que fragilizavam as relações afetivas dos participantes. Sem dúvida o estudo produziu conhecimento, ampliando as possibilidades de atuação profissional no trabalho para superação da violência.

Por fim, a intervenção no grupo com a utilização dos elementos da CNV possibilitou um olhar qualificado para intervenções com propósitos mais democráticos e emancipatórios e promoveu o progresso da articulação das políticas públicas e as famílias nesta caminhada pela transformação social na vida das vítimas da violência intrafamiliar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi realizada em grupo de pais e mães no CREAS de Panambi/RS, para identificar a violência intrafamiliar e buscar novas alternativas de diálogos, tendo presente as orientações científicas, ou seja, os referenciais teóricos-metodológicos, para a investigação de base



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



empírica, que oportunizam a valorização do conhecimento na execução das ações. Neste sentido, evidencia-se a presença da característica da pesquisa-ação nos momentos em foi proporcionada a exposição do conhecimento aos participantes sobre os assuntos abordados nas atividades, aliando suas formas de ver a realidade com o conhecimento técnico, e por meio do diálogo reflexivo o estudo possibilitou a progressiva tomada de consciência, um dos aspectos integrantes da metodologia.

Assim, reconhecer no trabalho com famílias o fortalecimento e a superação da violência, com as expectativas da CNV, especialmente ao usar uma linguagem que conecta com a vida e, neste sentido, o estudo resultou na conexão dos participantes da pesquisa com uma nova possibilidade de vida, a partir de uma maneira de comunicar mais humana e compassiva trazendo perspectivas de melhorias para o cotidiano das famílias, uma conquista que pode contribuir para a transformação social. Um caminhar que contou com a pesquisa-ação como metodologia de trabalho, que oportunizou momentos de reflexão sobre os significados e resultados da violência intrafamiliar e como amenizar as condutas agressivas pela adoção de novas formas de comunicação. Portanto, a conquista de uma investigação que promoveu o empenho coletivo para a melhoria das práticas profissionais e da convivência nas famílias, pelo seu caráter participativo que dá a cada participante a responsabilidade de atuar nos avanços planejados, considerando o processo sistemático de aprendizagem que integram conscientemente.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Violência e educação**. Trabalho apresentado no 5º Simpósio Municipal de Educação, mimeo, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, 1988

AMARO, S. **Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia de resistência. Uma nova teoria científica**. Porto Alegre: AGE/EDIPUCRS, 2003

AMENDOLA, M F. **Crianças no Labirinto das acusações: falsas alegações de abuso sexual**. Curitiba: Juruá, 2009

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. 2ª edição, Rio de Janeiro, LTC editora, 1981



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (53<sup>a</sup>) realizada em 6 de outubro de 1999. Disponível em:

<http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf> Acesso em 18 de maio de 2022.

ATLAS DA VIOLENCIAS - o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acessado em maio de 2022

AZEREDO, M A e Guerra, V N de A. (org). **Mania de bater**: a punição corporal doméstica de crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: Iglu, 2001.

BARDANA, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70. Brasil. 2011

BRASIL **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8069 de 13 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei Maria Da Penha**. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 12.435/2011 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1) Acesso: 09 de maio de 2022

BRASIL, Lei 13.431/2017. **Sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm). Acesso: 07 de junho de 2022

Brasil, **Política Nacional de Assistência Social – PNA/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS** Resolução do CNA Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004 (DOU 28/10/2004)

CHIOQUETTA, RD. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**: o Berço do crime. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília. 2014, ed13 ISSN 1983-2192

CAPPELARRI, J L.; MAIERN, M D J. O uso da comunicação não violenta na resolução de conflitos. In. **Justiça Restaurativa na práxis das Polícias Militares**. Uma análise sobre as políticas de segurança às vítimas em situação de violência.

FRIEDRICH, D W. COSTA, M M M da. SILVA, G P da (Coords) – Curitiba: Multideia, 2009

CONSELHO DERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS) **Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social** / Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília, CFP/CEFESS, 2007

COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: edições Graal, 2004.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FERREIRA, K. M. M. Violência doméstica/intrafamiliar contra crianças e adolescentes - nossa realidade. In. **Violência doméstica contra a criança e o adolescente** SILVA, L. M. P. da. Recife: EDUPE, 2002.

FONSECA, P M. Lucas, T N S. **Violência doméstica contra a mulher e suas consequências psicológicas** – monografia de graduação do curso de psicologia - Escola Bahiana De Medicina e Saúde Pública – 2006

FREIRE, P. 1921-1997. **Conscientização** [livro eletrônico]/ Paulo Freire, tradução Tiago José Risi Leme. – São Paulo: Cortez, 2018

Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 5ª ed, São Paulo: atlas, 2010

Gilham, B. **Developing a questionnaire** (real world reseech). London: Continuum,2008

GROSSI, P.K. SANTOS A. M dos. OLIVEIRA, S. B de. FABIS, C. da S. Implementando práticas restaurativas nas escolas brasileiras como estratégia para a construção de uma cultura de paz. **Rev. Diálogo Educ., Curitiba, v. 9, n. 28, p. 497-510, set./dez. 2009** Disponível em:<http://www.redalyc.org/html/1891/189114443007/> Acesso em 05 de junho de 2022

GUERR, V.N de A. **Violência de pais contra filhos: a tragédia revisada** – 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IPEA – instituto de pesquisa econômica **Atlas da violência**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series> Acesso em 10 de maio 2022

KEHL, M. R. **Em defesa da família tentacular**. Fronteiras do Pensamento – Artigos e Ensaios. 2013. Disponível em: <https://www.fronteiras.com/artigos/maria-rita-kehl-em-defesa-da-familia-tentacular>. Acesso em 15 de maio de 2022

MARIN, I da S K. Violência e Desamparo. In: **Violências/** Isabel da Silva Khan Marin – São Paulo: Escuta/Fapesp, 2002

MARTINOT, A F. A importância da CNV- comunicação não violenta na realização do processo de autoconhecimento. 2016 Disponível em: <http://revistas.ung.br/index.php/educacao/article/view/2174/1699> acesso em 25/09/2018 Acesso em 15 de maio de 2022

MINAYO, M. C. de S. (org.). Pesquisa **social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais). Disponível em <http://mariogaudencio.wordpress.com/2013/01/02/maria-cecilia-de-souza-minayo/>. Acesso em 22 jun. de 2022

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Brasília, DF 2011. 120p



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



MDS – Ministério de Desenvolvimento Social. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução 109/2009 – CNAS. Brasília, DF. Reimpressão 2014

MIOTO, R.C.T A Família como Referência nas Políticas Públicas: Dilemas e Tendências. In. Trad, Leny A Bomfim (org), In: **Família Contemporânea e Saúde: significados e políticas públicas**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social. Novas Propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos/** Sales, M A S, Matos MC, Leal MC (org) – 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006

NARVAZ, MG. **Submissão e resistência: explodindo o discurso patriarcal da dominação feminina**. UFRGS – Instituto de Psicologia. POA, 2005

NJAINE, K.; MINAYO, M C de S. **Violência na escola: identificando pistas para prevenção**. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/icse/v7n13/v7n13a08.pdf> acesso em 05/10/2017 Acesso em 22 jun. de 2022

ROSENBERG, M B, **Comunicação não violenta: Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Marshall B. Rosenberg; [tradução Mário Vilela] São Paulo: Ágora, 2006

SANTOS, B.S. **A gramática do tempo-para uma nova cultura política**. V4. Editora Cortez. 2011

SCHWINGEL, L. Infância e Violência In: **Nem Tão Doce Lar: uma vida sem violência – direito de mulheres e homens/org**. Marilu Nörnberg Menezes.-São Leopoldo/Porto Alegre/Genebra: Sinodal/FLD/IECLB/LWF, 2012

SOUZA, A. E. de. **Cartas de mala-direta: uma proposta de oficina de leitura via pesquisa-ação**/Antonio Escandiel de Souza-Cruz Alta: Editora Centro Gráfico UNICRUZ, 2002.

SZYMANSKI, H. Teorias e “teorias” de famílias. In Brant de Carvalho, M. C. (org). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Edic/Cortez, 2000p. 23-28

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 18 ed. São Paulo. Cortez, 2011

UNICEF: violência mata uma criança ou um adolescente a cada 7 minutos Publicado em 01/11/2017 - 13:22 Por Andreia Verdélio - Repórter da Agência Brasil Brasília. In. UNICEF. **Relatório. Um Rosto Familiar: A Violência na Vida de Crianças e Adolescentes**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DO PRONAF NA PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS LOCAIS NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS

CONTRIBUTIONS AND LIMITATIONS OF PRONAF IN THE PERCEPTION OF LOCAL SOCIAL  
ACTORS IN THE MUNICIPALITY OF PASSO FUNDO/RS

CONTRIBUCIONES Y LIMITACIONES DEL PRONAF EN LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES  
SOCIALES LOCALES DEL MUNICIPIO DE PASSO FUNDO/RS

**Indaia Dias Lopes<sup>1</sup>**

1 Doutora em História pelo Programa de Pós-Graduação em História (PPGH/UPF). Membro do Grupo de Pesquisa: Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMUR/UPF). Mestra em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí). Graduação em Ciências Econômicas (UFSM).

### RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma das grandes políticas públicas das últimas décadas no Brasil. Esse Programa foi criado no ano de 1995, em um contexto de intensas mobilizações dos movimentos representativos da agricultura familiar. Este artigo tem como objetivo analisar a execução Pronaf no município de Passo Fundo (RS), no período de 1995 a 2020, buscando identificar os principais atores sociais envolvidos na articulação da política pública no âmbito local e suas percepções acerca das contribuições e limitações do Programa. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa explicativa, com abordagem qualitativa dos dados. Entre os principais resultados observados, destaca-se que o Pronaf tem importante adesão no município de Passo Fundo, com forte concentração de recursos no grupo mais capitalizado da agricultura familiar e com os recursos direcionados principalmente à modalidade de custeio agrícola. Os principais articuladores são extensionistas rurais, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais e instituições financeiras em nível local. O Pronaf é percebido pelos atores sociais locais como um importante instrumento que oportuniza aos agricultores familiares a realização de investimentos, porém, a elevação das taxas de juros, o limite de renda para enquadramento no Programa e a prática de venda casada pelas instituições financeiras são destacados como limitações no município pesquisado.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Políticas públicas. Pronaf. Passo Fundo.

### RESUMEN

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) es una de las grandes políticas públicas de las últimas décadas en Brasil. Este Programa fue creado en 1995, en un contexto de intensa movilización de movimientos representativos de la agricultura familiar. Este artículo tiene como objetivo analizar la implementación del Pronaf en el municipio de Passo Fundo (RS), de 1995 a 2020, buscando identificar los principales actores sociales involucrados en la articulación de políticas públicas a nivel local y sus percepciones sobre las contribuciones y limitaciones del programa. En términos metodológicos, es una investigación explicativa, con un enfoque cualitativo de los datos. Entre los principales

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



resultados observados, se destaca que el Pronaf tiene una importante afiliación en el municipio de Passo Fundo, con fuerte concentración de recursos en el grupo más capitalizado de la agricultura familiar y con recursos dirigidos principalmente a la modalidad de costeo agrícola. Los principales articuladores son extensionistas rurales, presidente del Sindicato de Trabajadores Rurales e instituciones financieras a nivel local. O Pronaf é percebido pelos atores sociais locais como um importante instrumento que oferece oportunidades para os agricultores familiares realizarem investimentos, no entanto, destacam-se o aumento das taxas de juros, o limite de renda para inclusão no Programa e a prática de vendas vinculadas por instituições financieras. como limitaciones en el municipio estudiado.

**Palabras clave:** Agricultura familiar. Políticas públicas. Pronaf. Passo Fundo.

## ABSTRACT

The National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) is one of the great public policies of recent decades in Brazil. This Program was created in 1995, in a context of intense mobilization of movements representing family farming. This article aims to analyze Pronaf execution in the municipality of Passo Fundo (RS), from 1995 to 2020, seeking to identify the main social actors involved in the articulation of public policy at the local level and their perceptions about the contributions and limitations of the Program. In methodological terms, it is an explanatory research, with a qualitative approach to the data. Among the main results observed, it is highlighted that Pronaf has an important adhesion in the municipality of Passo Fundo, with a strong concentration of resources in the most capitalized group of family agriculture and with resources directed mainly to the agricultural costing modality. The main articulators are rural extension workers, president of the Rural Workers Union and financial institutions at the local level. Pronaf is perceived by local social actors as an important instrument that provides opportunities for family farmers to make investments, however, the increase in interest rates, the income limit for inclusion in the Program and the practice of tied sales by financial institutions are highlighted as limitations in the studied municipality.

**Keywords:** Family farming. Public policy. Pronaf. Passo Fundo.

## INTRODUÇÃO

A agricultura familiar desempenha significativo papel em todo o mundo e contempla uma categoria social e econômica que é heterogênea, diversificada, estratificada, multifacetada e que incorpora múltiplos tempos em seu interior. No meio rural brasileiro ela contribui para as diferentes regiões, tanto nos aspectos econômicos, produtivos, quanto sociais e culturais. Porém, até a década de 1990, essa categoria social não era reconhecida pelo Estado brasileiro e havia um elevado contingente de agricultores familiares que vivia em situação precária no meio rural e com acesso inexistente ou restrito ao crédito rural.

No ano de 1995, em um contexto de intensas reivindicações dos movimentos sociais rurais, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf é uma política pública de crédito rural que pode ser utilizada para o custeio das safras, para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



investimentos nas propriedades e, também, para a comercialização da produção, tanto de forma individual, quanto de forma coletiva, por intermédio de cooperativas. Essa política pública foi criada com o objetivo de oportunizar o acesso ao crédito à uma população que historicamente estava excluída desse processo.

Em 2020 o Pronaf completou um ciclo de 25 anos de funcionamento, sendo considerado um importante instrumento governamental capaz de oportunizar investimentos aos agricultores familiares para que possam realizar seus projetos produtivos. Porém, desde os anos iniciais, foi observada uma tendência de concentração dos recursos dessa política pública no Sul do país, direcionados às categorias de agricultores familiares mais capitalizadas e, também, para *commodities* agrícolas (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; BIANCHINI, 2015; CONTERATO; BRÁZ, 2019), indicando que, nessa região, o Programa é produtivista e seletivo.

Quando esse Programa foi formulado, os estratos priorizados pelo desenho inicial da política pública foram os agricultores em transição e consolidados<sup>1</sup>, ou seja, agricultores familiares já inseridos em mercados convencionais ou com potencial de se inserir. Os agricultores considerados como periféricos, com baixa capacidade produtiva ou empobrecidos tiveram grandes dificuldades de se enquadrar no Programa, ficando, em parte significativa, excluídos desse processo.

De fato, parcela significativa dos agricultores familiares do Sul do Brasil têm características específicas, que os favorecem na contratação dos recursos do Pronaf. Muitos já têm familiaridade com o sistema bancário e com os diferentes canais de comercialização de sua produção.

No estudo de uma política pública como o Pronaf, o “local” se mostra com um espaço rico para o trabalho historiográfico. O estudo de caso (Pronaf em Passo Fundo) insere-se na perspectiva de uma História Local, que se constitui em um espaço de observação onde pode-se buscar singularidades e diversidades da História, que não ficariam tão evidentes quando abordada a História do Brasil de uma maneira geral, por exemplo (BARBOSA, 1999; BARROS, 2013). Neste estudo, o “local” assume posição importante na análise historiográfica, visto que se trata de uma política pública que é operacionalizada em praticamente todos os municípios brasileiros, mas quando analisada a partir do nível local, pode-se vislumbrar algumas especificidades e singularidades do objeto de pesquisa.

Dito isto, este artigo tem como objetivo geral analisar a execução do Pronaf no município de Passo Fundo (RS), no período de 1995 a 2020, buscando identificar os principais atores sociais envolvidos na articulação da política pública no âmbito local e suas percepções acerca das contribuições e limitações do Programa. Destaca-se que o artigo traz um recorte da tese da autora.

No que tange à delimitação espacial do estudo, foi delimitado como *lócus* de pesquisa o município de Passo Fundo. Este município teve seu desenvolvimento caracterizado pela forte presença de granjeiros dedicados à cultura do trigo e, após, da soja, integrados a processos agroindustriais a montante e a jusante, com reduzida população no meio rural (TEDESCO; SANDER, 2005; TEDESCO, 2006; CASSOL, 2013). Mesmo com essas características, esse

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



espaço comporta também agricultores familiares que preservam conhecimentos tradicionais (TEDESCO, 2010) e que buscam se reproduzir à margem de uma categoria hegemônica na região. Assim, considera-se relevante o estudo do Pronaf nesse município, com vistas a compreender o comportamento da política pública nesse espaço.

Justifica-se a importância desse estudo com base no importante papel que agricultura familiar desempenha, contribuindo para o desenvolvimento rural dos diferentes municípios brasileiros e para a produção de alimentos para o abastecimento interno do país. Mesmo considerando que, no Brasil, a população rural vivencia um constante movimento de queda em relação à população urbana, ainda existe um número significativo de famílias rurais, detentoras de características socioculturais singulares, que buscam manter sua identidade, reivindicando políticas públicas do Estado, refletindo a importância desta categoria social.

## METODOLOGIA

Quanto ao delineamento, este estudo foi realizado por meio de pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica. Em relação à abordagem dos dados, trata-se de uma pesquisa qualitativa, que buscou conteúdos explicativos especialmente em documentos, legislações, entrevistas, ainda que se utilizando de revisão bibliográfica para subsidiar qualitativamente a análise, embora também utilize dados quantitativos.

As fontes utilizadas para o desenvolvimento deste estudo foram: legislações, normas elaboradas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) referentes ao Pronaf, dados do financiamento do Pronaf na Matriz de dados do Crédito Rural (MDCR) e no Anuário Estatístico do Crédito Rural do Bacen, Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e fontes orais produzidas a partir de entrevistas diretas.

O universo deste estudo é o Pronaf no município de Passo Fundo. Em razão do volume de dados a ser gerado e pelo tipo de pesquisa envolver também pesquisa de campo com entrevistas diretas, o número de atores sociais entrevistados foi definido a partir da técnica denominada de bola de neve<sup>ii</sup> (*snowball*), considerando o ponto de saturação.

Neste trabalho, a partir dos procedimentos e técnicas da História de expressão oral, foram produzidas as fontes orais. A História Oral consiste em uma metodologia de pesquisa onde realizam-se entrevistas com sujeitos que participaram ou participam de acontecimentos no passado ou no presente (ALBERTI, 2008). As fontes orais<sup>iii</sup>, ou seja, os sujeitos da pesquisa, foram selecionados entre indivíduos envolvidos diretamente na execução do Pronaf no município *locus* da pesquisa, e que tiveram e/ou têm relação direta e influência no planejamento e na operacionalização do Programa. Entre esses indivíduos, os entrevistados foram divididos em grupos de interlocutores. Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados, a autora optou por ocultar os nomes dos sujeitos, que foram identificados, no trabalho, pelas letras iniciais de cada um dos grupos, seguidas do número de realização da entrevista, conforme consta no Quadro 1.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 1 – Relação de entrevistados

Grupos de entrevistados	Identificação	Nº de entrevistados
1. Funcionários de instituições financeiras/ Cooperativas de Crédito (BB, Sicredi, Cresol)	IF1, IF2, IF3	3
2. Assistentes e Extensionistas da Ater (Emater)	AT1, AT2	2
3. Movimentos sociais: Presidente e vice-presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais	MS1, MS2	2
4. Agricultores familiares	AF1, AF2, AF3, AF4, AF5	5
<b>Total de entrevistados</b>		<b>12 sujeitos</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Entre esses indivíduos, foram selecionados alguns sujeitos em cada grupo, por meio de contato prévio com as instituições e identificação dos que participaram e/ou participam da execução do Pronaf e alguns agricultores familiares que estavam dispostos a participar da entrevista.

No caso dos agricultores familiares pronafianos, a seleção dos entrevistados dentro desse universo no município não teve como critério a representatividade, mas sim, foram casos singulares, onde, a partir das entrevistas buscou-se identificar alguns aspectos, entender o papel dos sujeitos, das instituições e das mediações.

As entrevistas foram realizadas em conformidade com os roteiros de entrevista, os quais foram divididos em grupos diferenciados, para que cada entrevistado pudesse abordar as informações sobre as etapas do Pronaf. Foram realizadas 12 entrevistas diretas, que ocorreram do mês de setembro de 2019 até o mês de novembro de 2021. A análise dos dados foi realizada pela técnica de Análise de Conteúdo, utilizando-se da técnica de Análise Categórica (BARDIN, 2016).

## CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO

Esta seção divide-se em três subseções e tem como objetivo analisar a execução do Pronaf no município de Passo Fundo, buscando identificar as contribuições e limitações do Programa, em nível local, a partir da percepção dos sujeitos (mediadores/articuladores e agricultores familiares) e quais as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos. Para Bourdieu (2020, p. 23), as estratégias são compreendidas enquanto “intenções conscientes ao longo prazo de um agente individual.” O autor explica que utilizava esse conceito para referir-se aos conjuntos de ações ordenadas em face aos objetivos em determinado prazo relativamente longo. Nessa linha, as estratégias são interdependentes e podem ser combinadas e classificadas em: estratégias de investimento biológico; estratégias sucessórias; estratégias educativas; estratégias de investimento econômico; estratégias de investimento social; estratégias matrimoniais e estratégias de investimento simbólico. Não cabe aqui discorrer acerca de cada uma das classes de estratégias definidas por Bourdieu (2020), mas evidencia-se que, para este estudo, interessa o conceito de estratégias de investimento econômico e social.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## 4.1 Caracterização do espaço de pesquisa

O município de Passo Fundo foi fundado em 07/08/1857, a partir do desmembramento do município de Cruz Alta (IBGE, s/d) e se localiza na mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul. Este município integra o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede<sup>iv</sup>) Produção, que congrega 21 municípios, totalizando 358.923 habitantes (FEE, 2015), sendo Passo Fundo o principal centro urbano deste Corede. Passo Fundo é considerada a “Capital Regional” e possui ligação direta com Porto Alegre, polarizando municípios importantes do seu entorno, tanto do Corede, do qual faz parte, quanto de Coredes vizinhos (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Passo Fundo é considerada uma cidade de porte médio, com uma população estimada no ano de 2021 em 206.103 habitantes. Aproximadamente 97,46% da população reside na área urbana e 2,54% no meio rural, conforme o censo populacional realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE, 2021). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) para o ano de 2010 foi de 0,776, situando-o na faixa de IDHM alto (ATLASBRASIL, s/d).

Em 2018, Passo Fundo possuía um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 45.327,11, abaixo da média do Rio Grande do Sul, que era de R\$ 51.681,23 no mesmo ano (IBGE, 2021). A economia do município é relativamente diversificada e apresenta um perfil mais voltado às atividades comerciais e de serviços.

A Tabela 1 retrata algumas características agropecuárias do município *locus* da pesquisa.

Tabela 1- Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total do município de Passo Fundo – RS, 2017

Grupos de área total (ha)	Nº estabelecimentos (unidades)	%	Área estabelecimentos (ha)	%	Pessoal ocupado	%
De 0 a menos de 20 ha	487	54,11	3.605	6,07	1.304	45,25
De 20 a menos de 50 ha	171	19	5.414	9,12	582	20,19
De 50 a menos de 100 ha	103	11,44	6.913	11,65	312	10,82
De 100 a menos de 500 ha	117	13	25.155	42,39	582	20,19
De 500 ha e mais	22	2,44	10.383	17,50	102	3,54
<b>TOTAL</b>	<b>900</b>	<b>100</b>	<b>59.340</b>	<b>100</b>	<b>2.882</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Grande parte dos estabelecimentos com menos de 100 ha devem ser de agricultores familiares. Mais de 50% dos agricultores de Passo Fundo estão no estrato de 0 a 20 ha, mas estes utilizam em torno de 6% da área total destinada para a agricultura deste município e, muito provavelmente, em regiões onde o relevo e o solo não sejam os melhores para as práticas agropecuárias. A concentração da terra é marcante na agricultura de Passo Fundo. De um lado, cerca de 73% dos estabelecimentos têm menos de 50 ha e possuem, juntos, em torno de 15% da área total, enquanto de outro lado, 15,44% dos estabelecimentos têm mais de 100 ha e detêm

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



próximo de 60% da área total. Esses dados indicam claramente um perfil de estabelecimentos agropecuários de média e grande escala.

Com relação ao pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários, em torno de 76% concentram-se em grupos de áreas de menos de 100 ha, enquanto apenas 23,73% concentram-se nos grupos de área de 100 ha ou mais. A parte majoritária do pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais no município concentra-se em grupos de área onde predominam agricultores familiares.

Passo Fundo é um município que possui uma agricultura com características modernas, com extensas lavouras de grãos (principalmente soja) e áreas que possuem, em média, aproximadamente 65 ha (IBGE, 2019). No tocante à agroindustrialização, o município de Passo Fundo somou, até o ano de 2020, nove agroindústrias cadastradas no Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF) do estado do Rio Grande do Sul, de acordo com dados da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR, 2021), configurando um baixo potencial nesse segmento.

Conforme Tedesco (2006), a região de Passo Fundo sempre se caracterizou por uma agricultura moderna dos granjeiros, voltados particularmente à produção de soja, com baixa densidade populacional no meio rural. Porém, ainda que seja um espaço agrícola caracterizado por uma agricultura moderna, principalmente voltado à monocultura da soja, há uma presença significativa de agricultores familiares.

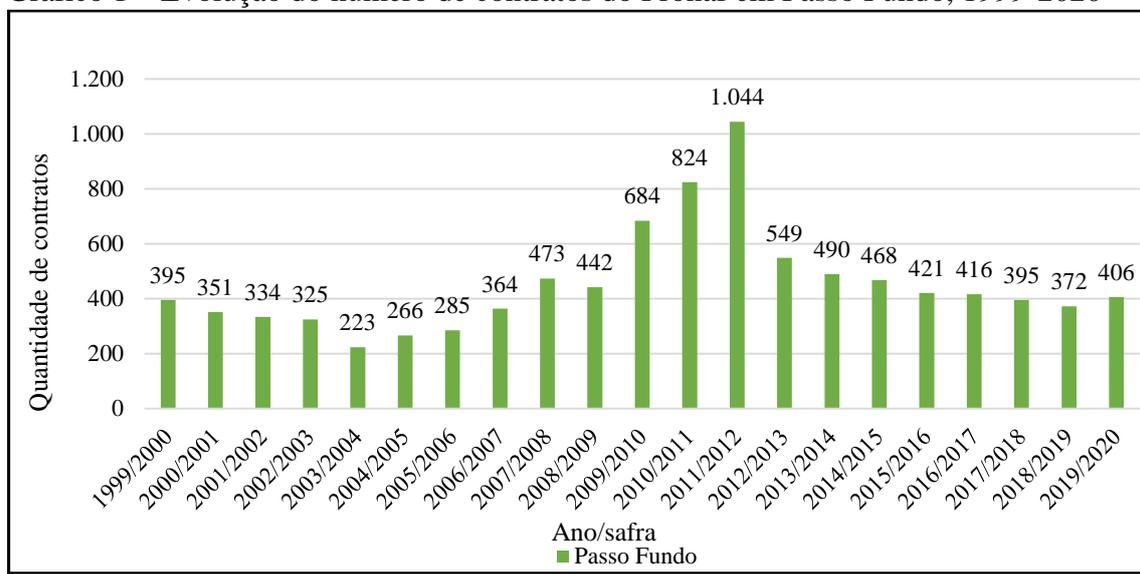
Em relação às principais culturas agrícolas do município estudado, foram plantados 47.179 ha em 2018, onde as cinco principais culturas foram: soja (86,9%), aveia (6,4%), milho (3%), trigo (2,5%) e cevada (1,2%) (SEBRAE, 2019). Os dados indicam que a soja é a principal cultura produzida, enquanto as outras culturas listadas não apresentam resultados significativos. Esses dados reforçam o cenário predominante no Rio Grande do Sul em termos de principais cultivos. No Estado, tendo como referência também o ano de 2020, o cultivo de grãos ocupou aproximadamente 9,1 milhões de ha de área, com uma produção de 25,2 milhões de toneladas. Dos principais cultivos, a soja ocupou destaque, estando presente em 5,9 milhões de ha (EMATER, 2021).

## 4.2 Dados gerais sobre o Pronaf no município de Passo Fundo

Alguns estudos (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014) apontam que o Pronaf vem contribuindo prioritariamente para os agricultores familiares mais capitalizados. Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) destacam que, no período de 2000 a 2012, esse perfil de agricultores concentrou os recursos do Pronaf no país, variando de 80% a 91% em termos relativos ao total de recursos. Os autores também explicam que algumas das mudanças ocorridas ao longo dos anos favoreceram esse grupo de agricultores, entre elas: flexibilização das regras das instituições financeiras, elevação dos limites de renda para enquadramento dos agricultores, facilitação no acesso ao crédito, diversificação das fontes para o financiamento e renegociação dos contratos, entre outras.

Os dados do número de contratos do Pronaf em Passo Fundo, do ano safra 1999/2000 a 2019/2020, podem ser conferidos no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do número de contratos do Pronaf em Passo Fundo, 1999-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2012; 2020b).

Ao analisar os dados referentes à evolução do número de contratos do Pronaf em Passo Fundo, observa-se que, o auge do número de contratos ocorreu no ano safra 2011/2012, com 1.044 contratos. Após esse período, o número de contratos sofreu reduções a cada ano e mantém-se em um nível um pouco acima dos anos iniciais do Programa.

Acredita-se que os períodos em que houve um auge do número de contratos estão associados com algumas mudanças que ocorreram no Pronaf a partir do Plano Safra 2008/2009, elevando o número de contratos nesse município, conforme se pode observar no Gráfico 1 no ano safra 2011/2012 em Passo Fundo. Conforme Delgado (2012), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) instituiu, a partir do ano agrícola 2008/2009, o Plano Safra Mais Alimentos, que teve como intuito formular uma nova política de longo prazo para a agricultura familiar que, em face da crise internacional, fosse capaz de fortalecer o mercado interno, contribuindo para proteger o poder de compra dos brasileiros através da elevação da oferta de alimentos.

O Plano Safra Mais Alimentos promoveu três importantes mudanças no Pronaf, entre elas a criação de uma linha de crédito que foi utilizada em grande escala para a tecnificação de agricultores familiares, através da aquisição de tratores, máquinas, implementos agrícolas, com destaque para agricultores do Rio Grande do Sul, que estão mais integrados às cadeias agroindustriais e aos mercados agroalimentares e, sendo assim, conseguem acessar essa linha de crédito de maneira mais fácil. Outra mudança significativa foi o aumento do montante de créditos do Pronaf Agroindústria para cooperativas de leite e alguns ajustes nas normas para o enquadramento dos beneficiários, que possibilitaram a adesão de agricultores familiares com um novo perfil, principalmente no Sul do país. E a terceira mudança expressiva foi a extinção

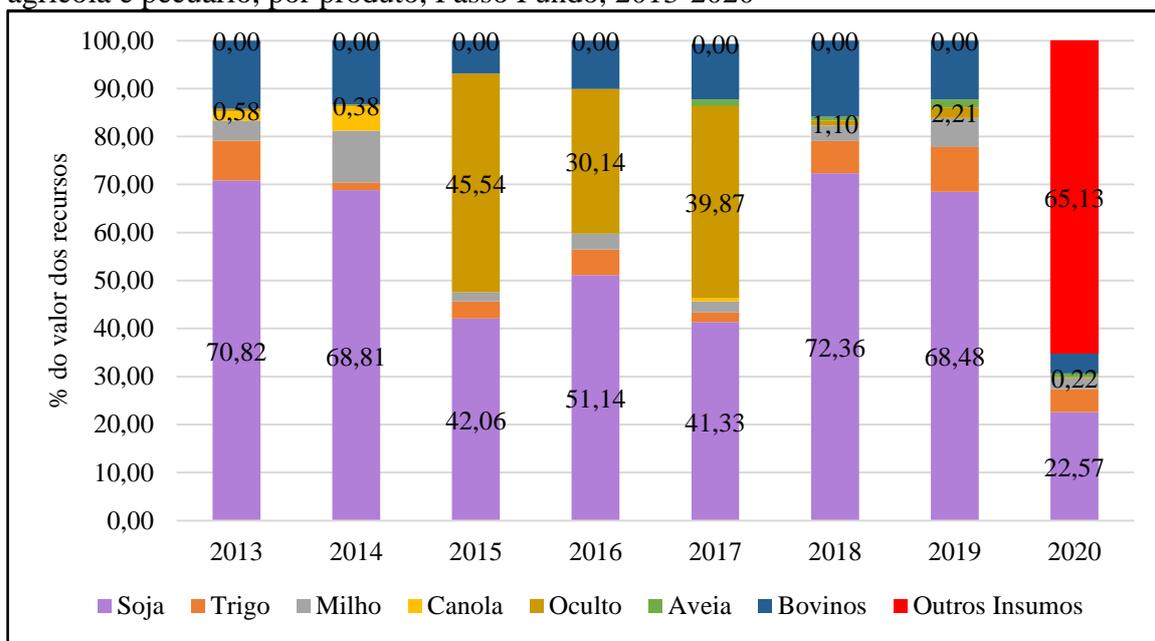
dos Grupos C, D e E do Pronaf, que passaram a ser reunidos em um único grupo, denominado de Grupo V (ou variável) da agricultura familiar (DELGADO, 2012; BIANCHINI, 2015).

Delgado (2012) destaca que as mudanças ocorridas no Pronaf propiciaram uma reconcentração dos recursos do Programa na região Sul do país, favoreceram a aquisição de tratores por agricultores familiares dessas regiões e tornaram o acesso ao crédito mais fácil por parte dos agricultores familiares, cooperativas e agroindústrias de grande porte.

No período de 2004 a 2013, a economia brasileira vivenciou um cenário de expansão. Porém, a partir de 2014, iniciou um período de contração, seguido de uma prolongada recessão no período de 2015-2016. As razões dessa desaceleração são associadas a vários fatores, como as políticas intervencionistas formuladas pelo governo (PAULA; PIRES, 2017). Dessa forma, esses acontecimentos ligados à recessão econômica brasileira, influenciaram nas políticas públicas. No caso do Pronaf, se observou, em nível local, tanto a redução do número de contratos, quanto o volume de recursos aplicados.

No Gráfico 2 é apresentada a distribuição dos recursos de custeio agrícola e pecuário do Pronaf em Passo Fundo, no período de 2013 a 2020, por produto.

Gráfico 2 – Distribuição dos recursos aplicados pelo Pronaf (em %) nas modalidades de custeio agrícola e pecuário, por produto, Passo Fundo, 2013-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

O volume dos recursos do Pronaf custeio aplicados em Passo Fundo, principalmente para a cultura da soja, variou de 70,82% a 68,48% no período. A cultura da soja é uma das cinco principais culturas no município estudado, representando 86,9% do total plantado em Passo Fundo (SEBRAE, 2019). Conforme Trennepohl (2011), a soja é a atividade econômica mais



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



importante da mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul. Essa cultura foi impulsionada pela crescente demanda internacional com preços atrativos na década de 1970. Compondo o binômio trigo-soja, essa cultura contribuiu para fomentar o processo de modernização da agricultura na região, mecanizando as lavouras e, em consequência, aumentando o êxodo rural e a urbanização.

Em Passo Fundo, mesmo havendo a presença significativa de agricultores familiares, percebe-se que muitos têm dificuldades de se organizar em cooperativas e associações. Provavelmente, um dos fatores refere-se aos problemas relatados no estudo de Lopes (2018), em que as experiências empreendidas de associações e cooperativas tiveram problemas de gestão.

Observando os dados do Gráfico 2, o que chama atenção é que os principais cultivos financiados em Passo Fundo pelo Pronaf estão associados a lavouras de monocultura, predominantemente soja, revelando que, nessa região, o Pronaf possui um caráter produtivista no tocante aos produtos financiados por esta política pública de crédito rural. Bazzotti e Coelho (2017) salientam que esse modelo produtivo necessita de um número reduzido de mão de obra e de um grau elevado de especialização e integração com os mercados internacionais.

No ano de 2020, destacam-se, em Passo Fundo, os recursos do Pronaf destinados à aquisição de outros insumos para fornecimento aos cooperados, que teve um percentual de 65,13% do total dos recursos do Programa nas modalidades de custeio agrícola e pecuário. Em valores monetários, correspondeu a quatro contratos que somaram R\$ 25.278.535,59. Nesse caso, refere-se a contratos de custeio agrícola, com recursos utilizados por cooperativas de crédito agropecuário para atendimento aos cooperados, que podem ser utilizados para a aquisição de insumos, entre os quais: sementes, mudas, defensivos, fertilizantes, além de utensílios agrícolas, bens essenciais ao consumo, materiais diversos e outros produtos necessários ao custeio da produção.

Em toda a série analisada no Gráfico 2 (2013-2020), o ano de 2020 foi o único ano em que foram destinados recursos do Pronaf para finalidade de aquisição de insumos para fornecimento aos cooperados. Como esses dados não são específicos, é difícil apontar qual cooperativa utilizou esses recursos. O que se pode inferir, pela pesquisa de campo realizada, é que mesmo não havendo uma cooperativa em Passo Fundo, há a atuação de cooperativas de outros municípios junto aos agricultores locais. As cooperativas utilizam várias estratégias junto aos seus cooperados e agricultores. Uma situação que é recorrente, conforme evidencia o entrevistado AT4<sup>v</sup> (entrevista direta), são as negociações onde essas instituições fazem os projetos de financiamento e vinculam a trocas. Assim, os agricultores compram os produtos das cooperativas e fecham com o preço da soja, situação que nem passa pela empresa de Ater.

#### 4.3 Análise do Pronaf em Passo Fundo na percepção de atores sociais locais

Salienta-se que o Pronaf é um importante instrumento que pode contribuir para as famílias de agricultores que utilizam essa modalidade de crédito e que envolve diferentes atores sociais na sua execução. Porém, a partir das entrevistas realizadas com os atores sociais locais (mediadores

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



e agricultores familiares), observou-se distintos discursos e percepções sobre essa política pública.

Em Passo Fundo, identificou-se o envolvimento de diferentes instituições na articulação e mediação do Pronaf. Entre as principais, cabe destacar a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e as instituições financeiras.

O município de Passo Fundo possui duas unidades da Emater, o escritório regional e o escritório municipal. No escritório regional, atuam os assistentes técnicos regionais, tanto para a área social, como econômica, responsáveis por 40 municípios. O escritório municipal tem sua abrangência dentro do município de Passo Fundo, atendendo 27 localidades em um universo de aproximadamente 470 pessoas ao longo do ano. Para isto, atuam dois extensionistas rurais, um que cuida da parte técnica e outro da parte social, além de um funcionário para a parte administrativa. O escritório municipal é responsável pela emissão de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs), elaboração de projetos de financiamento do Pronaf, entre outras funções e atividades.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo é filiado à Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetagr/RS), também faz a emissão de DAPs, porém, não possui um responsável técnico para elaborar os projetos de financiamento e não há correspondente bancário na unidade.

O município conta com a atuação de várias instituições financeiras, tanto públicas, quanto privadas. As principais instituições que atuam com o Pronaf e mencionadas nas entrevistas foram: Banco do Brasil, Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol). Assim como na maioria dos municípios brasileiros, quando o Pronaf foi implementado, o Banco do Brasil foi a principal instituição financeira a operar em Passo Fundo com os recursos dessa política pública. No decorrer dos anos, outras instituições foram conquistando espaço junto aos agricultores familiares, em especial, as cooperativas de crédito. Conforme se percebeu a partir das entrevistas, essas instituições realizam um trabalho diferenciado junto aos agricultores, buscando estar mais próximas da sua realidade:

Atualmente, as cooperativas de crédito estão bem mais na frente que as outras instituições. Os agricultores, na sua maioria, já estão vinculados à alguma cooperativa. Até porque elas têm uma proximidade com o agricultor, em geral, foram fundadas por agricultores, fazem um atendimento diferenciado que os bancos, em geral, não têm, isso facilita muito. Outras que não tinham nem tradição com o agro, também já estão ofertando crédito rural (MS2, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo, 2021).

O agricultor familiar tem um perfil diferenciado, ele valoriza essa proximidade das instituições financeiras com a qual estão vinculados e, nesse sentido, as cooperativas de crédito foram conquistando seu espaço ao longo dos anos junto a esses sujeitos, foram criando uma identidade, firmando parcerias. O que aconteceu nos últimos anos, principalmente com o Banco do Brasil, foi uma redução do quadro pessoal, um crescimento de operações via internet e uma presença menor junto aos agricultores familiares. Nesse contexto, muitas cooperativas de



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



crédito foram crescendo e, além do crédito rural, conseguem oferecer outros produtos e serviços, atendendo os agricultores familiares de forma mais completa.

Um aspecto que merece destaque reside na prática ofensiva das instituições financeiras ao oferecer produtos e serviços e a vinculá-los ou atrelá-los ao Pronaf. Mesmo que implicitamente, pois é uma prática vedada por lei, ela também ocorre no município, conforme evidencia um dos mediadores entrevistados:

Essa venda casada é certa, mesmo sabendo que isso não é um recurso do banco, é uma política pública, mas aí eles aproveitam essa ocasião, vão lá e colocam um produto para te enfiar goela abaixo. Mesmo que você sabe que isso não é certo. Isso acontece aqui, não é só dos bancos, as cooperativas fazem isso também. A gente sabe que hoje a maioria dos agricultores estão muito bem esclarecidos, mesmo assim isso acontece, imagina para que não é esclarecido (MS1, vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo, 2021).

Ainda sobre as práticas ofensivas das instituições financeiras, outro entrevistado reforça a questão da venda casada:

Uma coisa que nós temos percebido, talvez um dos entraves, uma queixa meio que recorrente, os produtores dizem, a gente sabe que não pode essa venda casada do crédito, mas os produtores dizem, o banco por si só vende o seguro de vida, vende um plano de capitalização, um seguro e talvez esse seja um dos motivos que o produtor está deixando de acessar essas linhas, porque na verdade você está pagando mais que o valor dos juros da linha de crédito...aí tu pega um título de capitalização, um seguro de vida, tudo isso penaliza um pouco o agricultor (AT4, extensionista rural da Emater de Passo Fundo, 2020)

No âmbito das operações do Pronaf, a venda casada é uma realidade, ela ocorre no município, mesmo que de uma maneira implícita e não se identificou que seja em uma instituição financeira específica. O que ocorre, de uma maneira geral, é que os bancos e as cooperativas de crédito buscam comercializar seus produtos e serviços para agricultores familiares e, em muitos casos, a aprovação rápida do crédito do Pronaf é atrelada à aquisição de serviços bancários, como seguros, cartões, entre outros. Por um lado, o Pronaf é uma política pública, os juros são mais baixos que os juros de mercado e o público-alvo é um sujeito que historicamente tinha dificuldades de acesso ao crédito rural. Porém, por outro lado, na prática o que vem ocorrendo, em nível local, é que essa política pública foi apropriada pelas instituições financeiras e pelas cooperativas que utilizam estratégias (BOURDIEU, 2020) para que os agricultores familiares consumam produtos e serviços, muitos dos quais eles não precisam, mas se sentem pressionados a adquirir por precisar dos recursos do Pronaf.

Os interlocutores entrevistados em Passo Fundo indicam que há uma diversidade de agricultores que utilizam os recursos do Pronaf e que diferentes modalidades e linhas são utilizadas no município. Mesmo que Passo Fundo não seja um município característico de agricultores familiares, há um pequeno número de agricultores familiares que se reproduzem em uma parcela reduzida de ha de terra e para os quais o Pronaf tem sido significativo para o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento de suas atividades. Nesse sentido, salienta-se que o Pronaf possui várias peculiaridades e, mesmo que de forma minoritária, o Programa é acessado por atores sociais que não faziam parte das políticas de crédito rural (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014) e esses sujeitos precisam ser considerados na análise dessa política pública.

No Quadro 2, buscou-se sistematizar a percepção de alguns atores sociais vinculados ao Pronaf em Passo Fundo, em relação às contribuições e limitações do Programa.

Quadro 2 – Percepção de atores sociais entrevistados em Passo Fundo sobre as contribuições e as limitações do Pronaf

Entrevistados	Contribuições	Limitações
MS2	O Pronaf contribui para a permanência do agricultor familiar no campo, para dar sequência nas atividades, veio para gerar renda nas propriedades. A gente vê a diferença das propriedades agora e como eram há 15 anos atrás, esses créditos com juros acessíveis, com prazos bons, o pessoal melhorou as propriedades.	O aumento dos recursos para o programa, a redução das taxas de juros e a elevação do limite de renda para enquadramento na DAP.
AT4	Foi uma política que assegurou a inserção de produtores no acesso às políticas, sendo beneficiados com juros mais acessíveis, quando comparados a instituições particulares.	Uma queixa meio que recorrente, os produtores dizem, a gente sabe que não pode essa venda casada do crédito, mas os produtores dizem, o banco por si só vende o seguro de vida, vende um plano de capitalização, um seguro e talvez esse seja um dos motivos que o produtor está deixando de acessar essas linhas, porque, na verdade, você está pagando mais que o valor dos juros da linha de crédito.
IF1 <sup>vi</sup>	O Pronaf é muito importante para a permanência dos pequenos agricultores no campo, porque você consegue financiar sua atividade, você consegue investir a uma taxa de juros mais baixa e um prazo mais longo.	Devido à facilidade do crédito, muitas vezes os agricultores financiam máquinas e equipamentos sem necessidade e comprometem sua capacidade de pagamento.
AT3 <sup>vii</sup>	O Pronaf foi uma política pública importante, é e continuará sendo. Porque apesar da grande parte dos recursos ser direcionada ao financiamento de soja e milho, eles também financiam outras atividades. Aí nós temos: suínos, aves, leite, frango caipira, agroindústria, agroecologia, Pronaf Jovem, Pronaf Mulher. Em menor quantidade, mas nós temos linhas de crédito e recursos aplicados nesse sentido.	Dificuldades em financiar atividades que destoam das características da região.

Fonte: Dados da pesquisa (2020; 2021).

Os relatos sintetizados no Quadro 2 expõem a percepção de alguns entrevistados em Passo Fundo com relação às contribuições e limitações do Pronaf no município. Os atores sociais entrevistados exaltam os resultados alcançados com o Programa no município, ressaltando a importância dessa política pública para os agricultores familiares, que antes eram excluídos



desse processo. O Programa é entendido por esses interlocutores como um instrumento que contribuiu para a permanência do agricultor familiar no meio rural.

Os dados analisados ao longo desse estudo indicam um volume expressivo de recursos do Pronaf direcionados para a modalidade de custeio agrícola, para a cultura da soja e investimento agrícola. Ainda assim, mesmo que em menor volume, o Pronaf também está financiando outras atividades no município, como mencionado pelo entrevistado AT3.

O limite de renda para enquadramento na DAP também é destacado pelos articuladores do Pronaf em Passo Fundo, como um limitador do Programa. Assim, reitera-se que essa política pública vem contemplando uma parcela da agricultura familiar mais estável ou consolidada e que possui intenção de continuar se apropriando dessa modalidade de crédito.

Os entrevistados AT3 e AT4, da empresa de Ater do município, apontam a ocorrência de venda casada atrelada ao Pronaf, o que é compreendido como um limitador, visto que mesmo sendo uma prática proibida, ela ocorre com frequência por diversas instituições financeiras.

Outras questões também são indicadas pelos entrevistados como limitações do Pronaf, como maior facilidade no acesso aos recursos do Programa, citado pelo entrevistado IF1, o que, muitas vezes, leva a investimentos desnecessários e compromete a capacidade de pagamento do agricultor, podendo deixá-lo endividado. Também, o entrevistado AT3 menciona dificuldades no financiamento de atividades diferentes das que são predominantes na região. Nesse sentido, cabe aqui destacar o importante papel dos articuladores e mediadores da política pública na orientação dos agricultores familiares em relação às diferentes possibilidades com as linhas de crédito existentes, que abarcam uma diversidade de atividades.

Os agricultores entrevistados que são detentores de áreas muito pequenas e com menores faixas de renda expressam maiores dificuldades com o sistema bancário, principalmente em atender a burocracia exigida para acessar o Pronaf, a comprovação de garantias e o aval.

Uma das situações observadas é o caso do agricultor entrevistado AF5, que relatou as dificuldades e os desafios enfrentados para se manter no meio rural, em uma propriedade de 3,5 ha, no município de Passo Fundo. Nessa situação específica, após muitas dificuldades com a produção de hortifrutigranjeiros, optou por investir em uma agroindústria e, para isso, utilizar o Pronaf. Teve sua agroindústria registrada no município e já se mantém há mais de 15 anos nessa atividade. Os filhos já saíram de casa e dedicam-se a atividades não rurais. Assim, ficaram somente o casal de agricultores, que contam apenas com o apoio da Emater. Para manter sua agroindústria eles vêm investindo na diversificação e na diferenciação de seus produtos. A pequena propriedade conta com algumas vacas de gado de leite, mas a principal atividade é a produção de bolachas, biscoitos e pães.

Frente aos desafios enfrentados pelo agricultor AF5, percebe-se que eles buscam diferentes formas para agregar valor aos seus produtos e serviços e diferentes estratégias de reprodução (BOURDIEU, 2020). Para Tedesco (2013), diversos autores demonstram a multifuncionalidade da agricultura familiar no meio rural, diversificando formas de produzir e contando, de forma significativa, com mão de obra da própria família.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICAMP

20 ANOS

UNICAMP

APOIO:



A nova dinâmica resultante do processo de globalização produtiva e dos mercados, resultou em significativas mudanças no meio rural, com experiências e estratégias de enfrentamento que:

[...] buscam maximizar fatores que revelam inventividades, valorização das tradições, costumes, de saberes e relacionamentos no trato das trocas mercantis, formas alternativas de consumo, em âmbito local, com a simbologia de qualidade diferenciada, imprimindo relações e contatos de proximidade” (TEDESCO, 2017, p. 281).

Com base na diferenciação de seus produtos, com matéria-prima, em parte, produzida em sua propriedade, em parte, adquirida de outros agricultores e, conforme salienta Tedesco (2017), com inventividades que buscam agregar valor aos seus produtos, percebe-se, na fala dos agricultores, sua identidade com produtos da “terra” saudáveis, produzidos de forma artesanal, com mão de obra exclusivamente familiar e a valorização dos seus saberes.

Para iniciar a agroindústria, estes agricultores optaram por utilizar o Pronaf, pois consideraram os juros mais acessíveis em comparação a outros financiamentos. O primeiro financiamento com recursos do Pronaf foi feito pela linha de atuação Pronaf Agroindústria, porém, com as mudanças nas normas do Bacen, não conseguiram mais se enquadrar nesta linha, tendo que optar pela modalidade de custeio pecuário. Sobre a modalidade de Pronaf utilizada e as dificuldades para continuar acessando o Programa pela modalidade agroindústria, o casal de agricultores mencionou que:

Nós tínhamos o Pronaf Agroindústria, mas naquela época era diferente. Foi feita a agroindústria e foram comprados alguns equipamentos por essa linha. Mas desde que a gente terminou de pagar e tentou acessar de novo, mudaram as regras, aí para acessar tinha que apresentar as notas de trigo e a gente não tem. A gente compra de cooperativas, mas mesmo assim não é aceito. Impede a gente de acessar mais por conta disso, então é uma legislação um pouco falha, pouco não, muito falha. (AF5, agricultor familiar, 2020).

As mudanças nas normas para acessar o Pronaf Agroindústria, que é a atividade desempenhada pelo entrevistado (AF5), fez com que ele tivesse que optar por outra linha de crédito, vinculada a uma atividade que não é a principal em sua propriedade, para continuar tendo acesso ao Pronaf. Pela fala dos entrevistados, observa-se uma preocupação em “estar de acordo” com o disposto na legislação, mas, ao mesmo tempo, uma insatisfação com as regras, que dificultam o enquadramento de acordo com a atividade desenvolvida. A rigidez das normas do Bacen e incapacidade de levar em consideração as diferentes realidades do país também foram referenciadas nas entrevistas com outros sujeitos vinculados com a articulação dos agricultores familiares (Ater, Sindicatos, Movimentos Sociais).

Para os agricultores familiares menos capitalizados, percebe-se uma dependência maior do crédito e há uma preocupação com a continuidade do Pronaf, visto que ele é compreendido como o principal recurso para a manutenção e investimento na propriedade. Por outro lado, para os agricultores familiares já consolidados, como é o caso do agricultor AF4, o Pronaf é percebido como uma importante linha de crédito, mas ele ressalta que depende de outros fatores para trazer impactos positivos, como a organização da família.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sobre esse aspecto, Schneider (2006, p. 6) argumenta que “as decisões tomadas pela família e pelo grupo doméstico ante as condições materiais e o ambiente social e econômico são cruciais e definidoras das trajetórias e estratégias que viabilizam ou não sua sobrevivência social, econômica, cultural e moral”. Concordando com o exposto pelo referido autor e com o agricultor familiar (AF4), entende-se que o Pronaf é um importante instrumento que contribui para o desenvolvimento das atividades produtivas dos agricultores familiares, porém, os resultados positivos estão atrelados principalmente a decisões e estratégias conduzidas pelos próprios agricultores. Ainda que existam fatores externos à família que influenciem diretamente, deve-se compreender o Pronaf como uma complexa política pública que depende de vários fatores para contribuir para a reprodução social dos agricultores familiares.

## CONCLUSÃO

Os principais articuladores do Pronaf em Passo Fundo são os extensionsistas da Emater, o presidente e o vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e as instituições financeiras (Banco do Brasil, Sicredi e Cresol). Identificou-se neste estudo que o Pronaf contribuiu para a formação de um agricultor familiar inserido em uma dinâmica social e econômica já estabelecida e que foi moldado a partir da atuação do Estado em oportunizar crédito para integrar este ator social aos mercados existentes.

O Pronaf inseriu os agricultores familiares em uma lógica modernizante, mas não contempla a diversidade dos agricultores familiares, apresentando-se como um programa seletivo. Ressalta-se que a agricultura familiar se caracteriza por uma ampla e diversidade de atores sociais no meio rural. Em seu interior, há uma parcela que busca manter alguns valores e diferenciar seus produtos, com suas mais diversas características.

Assim, ao longo dos anos, ocorreram mudanças no Pronaf com a criação de diferentes linhas para viabilizar a inserção de alguns segmentos de agricultores familiares que ainda possuíam dificuldades de se enquadrar nas linhas existentes e para contemplar as diferentes atividades, como mulheres, jovens, agroindústria, agroecologia, entre outras. No caso pesquisado, a principal adesão do Pronaf é dos grupos de agricultores familiares mais capitalizados, nas modalidades de custeio e investimento voltadas à produção de *commodities* agrícolas.

As principais contribuições do Pronaf para os agricultores familiares de Passo Fundo consistem em viabilizar o acesso do Pronaf a muitas atividades na pequena propriedade; o acesso a maiores linhas de crédito para os agricultores familiares, considerando, ainda, que muitos não tinham acesso ao crédito antes do Programa; e, também, mesmo não sendo decisivo, contribui para a permanência no meio rural.

A análise do Pronaf em Passo Fundo demonstra, até então, que a construção dessa política pública no âmbito local trata-se de um processo complexo e dinâmico, que está diretamente relacionado às características históricas locais. A pesquisa de campo junto aos atores sociais envolvidos na execução do Pronaf evidenciou que essa política pública foi e continua sendo muito importante para os diferentes sujeitos, é considerada uma conquista dos movimentos sociais representativos da agricultura familiar e oportunizou acesso ao crédito rural. Porém, há sinais de esgotamento do modelo vigente e torna-se necessário readequar o Programa de modo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



que o público não priorizado na criação do Pronaf venha a ter visibilidade e possibilidade de acesso a recursos públicos, para desenvolver seus projetos produtivos e se inserir em mercados.

Um dos grandes desafios do Pronaf, levando em consideração a complexidade desse Programa, consiste em se tornar uma política pública inclusiva. Em toda a sua história, vem demonstrando-se um Programa excludente, que contemplou principalmente os segmentos indicados como público potencial desde a implementação do Programa e que teria condições de responder aos estímulos do crédito.

Destaca-se a importância do estudo local, neste caso, buscando mostrar o que foi efetivamente realizado na trajetória desse Programa. A História Local torna-se relevante nesse sentido, ao trazer elementos do processo histórico recente vivenciados pelos sujeitos e pelos atores sociais que integram os acontecimentos narrados, gerando um sentimento de pertencimento e fazendo com que se sintam integrantes dessa história.

## REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena. Fontes Orais: histórias dentro da história. In: PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **Fontes históricas**. São Paulo: Contexto, 2008.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais [...]**. Natal: UFRN, 2010, v. 1. p. 1-21.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Você sabe o que é?** Desenvolvimento Humano. s/d. Disponível em: <https://atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ATLAS SOCIOECONÔMICO RS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES**. s/d. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Anuário Estatístico do Crédito Rural (até 2012)**. Bacen, 2012. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario\\_estat\\_credrural](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario_estat_credrural). Acesso em: 10 jan. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR)**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 10., 2011, Curitiba. **Anais eletrônicos [...]**.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Curitiba: PUCPR, 2011. Disponível em:

[https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398\\_2342.pdf](https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf). Acesso em: 10 mai. 2020.

BARBOSA, Agnaldo Souza. A proposta de um estatuto para a história local e regional: algumas reflexões. **História e Perspectiva**, v. 20/21, p. 117-128, jan./dez. 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, José D'Assunção. **A expansão da história**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

BAZOTTI, Angelita; COELHO, Luzia Bucco. Produção de *commodities* pela agricultura familiar: insegurança alimentar e novos desafios ao Pronaf. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 38, n. 133, p. 113-129, jul./dez. 2017.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOURDIEU, Pierre. Estratégias de reprodução e modos de dominação. **Repocs**, v. 17, n. 33, p. 21-36, jan./jun. 2020.

CASSOL, Abel Perinazzo. **Redes agroalimentares alternativas: mercados, interação social e a construção da confiança**. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CONTERATO, Marcelo Antônio; BRÁZ, Cauê Assis. O processo de especialização produtiva dos agricultores familiares da Zona Sul do Rio Grande do Sul através do Pronaf-custeio. **Redes**, v. 24, n. 3, p. 12-34, set./dez. 2019.

DELGADO, Nelson Giordano. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2020**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2021. Disponível em: [http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/relatorio\\_de\\_atividades\\_2020.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/relatorio_de_atividades_2020.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

FAO/ INCRA. Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Perfil socioeconômico**. Corede Produção. Municípios do Corede em 2015. 2015. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17094635-perfis-regionais-2015-producao.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. 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**, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.

GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Passo Fundo. Rio Grande do Sul – RS. **Histórico**. IBGE, s/d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/passofundo.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário: resultados definitivos 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 16 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Passo Fundo**. IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passofundo/pesquisa/23/27652?detalhes=true>. Acesso em: 03 nov. 2021.

LOPES, Indaia Dias. **Análise da operacionalização do programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas de Passo Fundo-RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2018.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, jan./abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Perfil socioeconômico COREDE Produção**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17094635-perfis-regionais-2015-producao.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2017.

SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: FROEHLICH, José Marcos; DIESEL, Vivien (org.). **Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 1-24.

SCHNEIDER, Sergio. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris**, v. 4, n. 1, p. 85-131, mar. 2010.

SEAPDR. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. **Programa Estadual de Agroindústria Familiar (Peaf)**. 2021. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>. Acesso em: 05 fev. 2021

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Perfil das cidades gaúchas – Passo Fundo**. Sebrae, 2019. Disponível em: [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Passo\\_Fundo.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Passo_Fundo.pdf). Acesso em: 22 mai. 2020.

TEDESCO, João Carlos. **Agrodiversidade, agroecologia e agricultura familiar: velhas e novas faces de um processo de desenvolvimento na região de Passo Fundo – pós-anos 90**. Passo Fundo: UPF, 2006.

TEDESCO, João Carlos. Modernização, patrimônio cultural e dinâmicas familiares: estratégias camponesas territoriais de desenvolvimento no centro-norte do RS. **Ruris**, v. 4, p. 133-166, mar. 2010.

TEDESCO, João Carlos. Economia de circuitos curtos, da qualidade e dos territórios étnicos: uma análise da dinâmica produtiva e mercantil na Rota das Salamarias – norte e nordeste do RS. **Revista Extensão Rural**, v. 21, n. 3, p. 119-141, set./dez. 2013.

TEDESCO, João Carlos. Camponeses-comerciantes da Serra do Botucaraí: culturas sociais, cultivos na terra e territorialidades étnicas – centro-norte do RS. In: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 281-303.

TEDESCO, João Carlos; SANDER, Roberto. **Madeireiros, comerciantes e granjeiros: lógicas e contradições no processo de desenvolvimento socioeconômico de Passo Fundo (1900-1960)**. Passo Fundo: UPF Editora, 2005.

TRENNEPOHL, Dilson. **Avaliação de potencialidades econômicas para o desenvolvimento regional**. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

<sup>i</sup> Utiliza-se os termos agricultores “consolidados”, “em transição” e “periféricos”, de acordo com o estudo realizado pela FAO/IN CRA (1994) e que apresentou essa classificação para a agricultura familiar brasileira.

<sup>ii</sup> A técnica denominada de “bola de neve” é um tipo de amostra não probabilística utilizada nas pesquisas sociais em que os sujeitos da pesquisa entrevistados inicialmente indicam outros até que os mesmos passam a repetir os conteúdos das entrevistas já realizadas, de forma que a continuidade não iria acrescentar mais informações relevantes (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

<sup>iii</sup> O Projeto de pesquisa que originou este trabalho foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade de Passo Fundo (UPF) e aprovado em 10 de janeiro de 2019.

<sup>iv</sup> Os Coredes foram institucionalizados a partir da Lei nº 10.283 de 17/10/1994 e se constituem em um fórum de discussão para a promoção de políticas que promovam o desenvolvimento regional. Atualmente, o Rio Grande do Sul conta com 28 Coredes e a cidade de Passo Fundo integra o Corede Produção (ATLAS SOCIOECONOMICORS, s/d).

<sup>v</sup> O entrevistado AT4 é extensionista rural do escritório municipal da Emater de Passo Fundo.

<sup>vi</sup> O entrevistado IF1 é funcionário do Sicredi e no ano da entrevista (2020) estava atuando no município de Passo Fundo (RS).

<sup>vii</sup> O entrevistado AT3 é funcionário do escritório regional da Emater de Passo Fundo.



Sessão Temática X: ST3 Políticas Públicas, planejamento urbano e integração regional

## **COTAS RACIAIS: UMA ANÁLISE DOS NUMEROS NA GRADUAÇÃO E NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*, MESTRADO E DOUTORADO**

**RACIAL QUOTAS: AN ANALYSIS OF THE NUMBERS IN UNDERGRADUATE AND STRICTO SENSU POSTGRADUATE, MASTER AND DOCTORATE COURSES**

**CUOTAS RACIALES: UN ANÁLISIS DE LOS NÚMEROS EN LOS CURSOS DE GRADO Y POSTGRADO *STRICTO SENSU*, MÁSTER Y DOCTORADO**

**Fagner Fernandes Stasiaki<sup>1</sup>, Edegar Rotta<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) campus de Cerro Largo, com Bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI), campus de Santo Ângelo. E-mail.: fagnerfstasiaki@aluno.santoangelo.uri.br.

<sup>2</sup> Doutor, com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social (PUCRS); Mestre em Sociologia (UFRGS); Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Mestrado, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Pesquisador na área de desenvolvimento, gestão social e políticas sociais.: erotta@uffs.edu.br.

### **RESUMO**

O Ensino Superior brasileiro é marcado por intensas desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e econômicas, o que motivou as ações afirmativas de cotas em prol dos estudantes historicamente segregados. Transcorrido 10 anos da aprovação da Lei nº 12.711/2012, o presente artigo visa analisar, sob a ótica do princípio da igualdade, as cotas raciais na graduação e nos cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado e Doutorado, fazendo assim, um estudo ancorado em dados estatísticos. Metodologicamente opera-se nas premissas da dialética, analisando documentos das Universidades selecionadas (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI; e Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS) e produções bibliográficas. Por conseguinte, a pesquisa consiste em pensar as cotas raciais como um processo interativo, observando as desigualdades sociais, bem como o elitismo da educação superior brasileira. Por fim, as cotas raciais ao possibilitar o acesso à universidade, materializa também, o direito à educação, o Princípio da Igualdade e da Dignidade da Pessoa Humana.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Ações Afirmativas. Cotas Raciais.

### **RESUMEN**

La educación superior brasileña está marcada por intensas desigualdades sociales, regionales, étnico-raciales y económicas, que motivaron las acciones afirmativas de las cuotas en favor de los estudiantes históricamente segregados. Tras 10 años de la aprobación de la Ley nº 12.711/2012, este artículo tiene como objetivo analizar, desde la perspectiva del principio de igualdad, las cuotas raciales en los cursos de grado y de postgrado *Stricto Sensu*, Máster y Doctorado, haciendo así un estudio basado en datos estadísticos. La metodología opera sobre



las premisas de la dialéctica, analizando documentos de las Universidades seleccionadas (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI; y Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS) además de producciones bibliográficas. Por lo tanto, la investigación considera las cuotas raciales como un proceso interactivo, observando las desigualdades sociales así como el elitismo de la educación superior brasileña. Por último, las cuotas raciales, al permitir el acceso a la universidad, también materializan el derecho a la educación, el Principio de Igualdad y la Dignidad de la Persona Humana.

**Palabras clave:** Educación superior. Acciones afirmativas. Cuotas raciales.

### ABSTRACT

Brazilian Higher Education is marked by intense social, regional, ethnic-racial and economic inequalities, which motivated the affirmative actions of quotas in favor of historically segregated students. After 10 years of the approval of Law nº 12.711/2012, this article aims to analyze, from the perspective of the principle of equality, racial quotas in undergraduate and specialization courses, Master and Doctorate, thus making a study anchored in statistical data. Methodologically, it operates on the premises of dialectics, analyzing documents from the selected Universities (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI; e Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS) and bibliographic productions. Therefore, the research consists of thinking about racial quotas as an interactive process, observing social inequalities, as well as the elitism of Brazilian higher education. Thus, racial quotas, when enabling access to the university, also materializes the right to education, the Principle of Equality and Dignity of the Human Person.

**Keywords:** Higher Education. Affirmative Actions. Racial quotas.

### INTRODUÇÃO

O Ensino Superior brasileiro é marcado por intensas desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e econômicas, o que motivou as ações afirmativas em prol dos estudantes historicamente segregados. As desigualdades latentes na sociedade brasileira, manifestam-se mais especificamente na política educacional, tendo como foco o elitismo na educação superior. Logo, o racismo é apenas um dos mecanismos para afastar a população negra das universidades, um dos desafios enfrentado pelos cotistas tem sido a permanência destes no meio universitário, uma vez que a regra para os negros, no Brasil, é não possuir condições socioeconômicas favoráveis.

Transcorrido 10 anos da aprovação da Lei nº 12.711/2012, o presente artigo visa analisar, sob a ótica do princípio da igualdade, as cotas raciais nas graduações e nos cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado e Doutorado. Metodologicamente opera-se nas premissas da dialéctica, analisando dados estatísticos e produções bibliográficas. Logo, o estudo consiste em pensar as ações afirmativas como um processo abrangente, e assim observar as desigualdades sociais e raciais, bem como o elitismo da educação superior brasileira.



Nesse sentido, a pesquisa pode contribuir para refletir sobre a inclusão social como uma alternativa para a redução das desigualdades sociais e raciais. Observa-se que, nos últimos anos, nas universidades brasileiras, o número de alunos negros na graduação e na pós-graduação apresentou avanço significativo. Essa constatação leva especialistas em educação e análises sociais a falarem em “revolução silenciosa”, conforme afirmou David Santos, pois, é benéfica à toda a sociedade, pois o racismo é a regra, e não a exceção na sociedade brasileira (BRITO, 2018).

Nesse viés social e jurídico, essa análise busca entender os fenômenos que afastam os negros do meio universitário, uma que vez que esse meio sempre foi elitista e branco, por isso é de suma importância que o Estado e os governos resgatem sua “dívida social” através de políticas públicas identitárias, perspectivando a redução das desigualdades sociais e raciais. Por fim, a Lei nº 12.711/2012, em uma sociedade que foi fundada no racismo, tem como papel principal dar visibilidade para essa população que por séculos foi segregada, subalternizada e mantida às margens da sociedade.

## **O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A POLÍTICA DE COTAS**

O princípio da igualdade previsto na Constituição Federal pressupõe que as pessoas colocadas em situações diversas tenham um tratamento isonômico perante a lei. O princípio da igualdade atua em duas vertentes: perante a lei e na lei. Por igualdade perante a Lei compreende-se aplicar o direito no caso concreto; referente a igualdade na Lei, pressupõe que as normas jurídicas não devem conhecer distinções, exceto as constitucionalmente autorizadas, pois os direitos fundamentais não se ligam a toda e qualquer pessoa, são direitos sociais e fundamentais específicos. Com isso, tais direitos, vão se afirmando de acordo com a necessidade de cada sociedade (BARRETO, 2010, sem paginação).

No que tange às cotas raciais, o princípio da igualdade, em sua exigência formal, não exclui a diferenciação entre as pessoas, viabilizando a possibilidade de implementação de políticas sociais com o intuito de reduzir as desigualdades e promover oportunidades a grupos minoritários segregados, se justificando, assim, de forma que se concretize a justiça social, conforme prevê o artigo 5º da Lei Magna: “[...] Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988, sem paginação).

Quando o Estado busca atender o princípio da igualdade e da Dignidade da Pessoa Humana, acaba promovendo o bem comum. A dignidade, segundo Sarlet (2011) é algo irrenunciável e inalienável ao ser humano, pois esse, a partir do momento em que constitui elementos que o qualifica como tal, é algo que, somente se reconhece, respeita e protege, não podendo ser criado ou retirado, já que existe em cada ser humano como algo indissociável. Igualmente, o Art. 1º da Declaração Universal da ONU (1948, p. 02), refere que “todos os seres



humanos nascem livres, iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Porquanto, a dignidade deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado. Dessa forma, Sarlet (2011, p. 102) refere que é tarefa imposta ao Estado guiar “as suas ações no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade”. As cotas, são providências do Estado, porque o indivíduo, ele próprio, não conseguiria realizar parcial ou totalmente suas necessidades existenciais. Portanto, as políticas públicas são diretrizes que geram, a curto, médio e longo prazo, oportunidades de participação e inserção social. Esses direitos são conhecidos como direitos especiais e não são considerados privilégios, são apenas meios de preservação das identidades, das características e das tradições dessas minorias.

No Brasil, vale lembrar que a razão invocada por muitos juristas do século XIX para se opor à abolição da escravidão estava na necessidade de manter o respeito ao direito no natural de propriedade (ALMEIDA, 2019). Perante o direito, escravos eram considerados propriedade privada, mas para ser mais preciso, bens semoventes, ou seja, coisas que se movem, mudam de lugar, semelhantes a animais. No entanto, não se pode esquecer que tivemos aqueles que se colocaram contrários a escravidão, alegando que esse regime era incompatível com as leis de Deus.

Almeida (2019, p. 139) no faz refletir sobre essa simbiose entre direito e poder, o qual teve o racismo como seu elemento de ligação. Por isso é importante lembrar que a chegada da extrema-direita ao poder, em alguns países da Europa e de outros continentes, assim como no Brasil, demonstra que a legalidade se coloca como extensão do poder, inclusive do poder racista, na forma de imposições e severas restrições econômicas às minorias. Ou seja, o racismo é uma estrutura posta pela legalidade, decorrente das relações de poder na sociedade. Logo, “[...] o direito não é apenas incapaz de extinguir o racismo, como também é por meio da legalidade que se formam os sujeitos racializados.”

À vista disso, o ano de 1988 foi marcado pela promulgação da chamada Constituição Cidadã, a qual solidificou o pacto construído ao longo do processo de redemocratização da década de 1980, que representou a transição da ditadura militar para a democracia. Nesse período, tivemos avanços significativos para grande parte dos grupos sociais. Porém, salienta-se que as maiores dificuldades de inserção foram da população negra, ainda que a CF/88 contemple os movimentos sociais negros com a criminalização do racismo como crime inafiançável. Mas essa não avançou, por exemplo, em uma democratização mais radical dos sistemas de segurança e, assim, manteve algumas estruturas herdeiras da ditadura (OLIVEIRA, 2021).

Logo, o princípio da igualdade da Dignidade da Pessoa Humana é considerado base de um conjunto de Direitos Fundamentais, uma vez que estes reúnem exigências, concretizações e desdobramentos da dignidade da pessoa humana e que, com base nesses princípios, devem ser reproduzidas. Percebe-se, ao longo dessa trajetória, que a luta por direitos para as pessoas negras é mais difícil em razão do racismo estrutural que perpassa as relações sociais no Brasil. A Lei de Cotas foi aprovada 124 anos depois da abolição, e hoje, 10 anos após sua



implementação, sem ainda alcançar os objetivos almejados, ainda existem pessoas, parlamentares e até mesmo juristas, contra o sistema de cotas.

Os princípios garantidos pela CF/88 e pela Lei de Cotas possuem valor moral e espiritual, pois apregoam condutas afirmativas, garantem a diferenciação, mas propõem a equidade e a dignidade de todos os seres humanos. A CF/88, em seu Art. 6º, consolida o princípio da dignidade da pessoa humana ao propor políticas sociais que garantam condições mais justas e adequadas de vida a qualquer indivíduo e à sua família. Nesse sentido, é interessante analisar as cotas raciais nas universidades após a promulgação da Lei nº 12.711 que garante o acesso à educação para as pessoas negras, pardas, deficientes e indígenas.

## **O BRASIL APÓS A LEI DE COTAS E O NÚMERO DE COTISTA NAS UNIVERSIDADES**

O Brasil já apresentou avanços significativos após a implementação da Lei de Cotas, mudando a realidade de muitas pessoas negras. Porém, os desafios ainda são imensos, não apenas na educação, mas também em outras dimensões da sociedade. Apenas para destacar, 75% dos jovens mortos pela polícia, no Brasil, são negros, refletindo que o racismo histórico no país da “democracia racial”, em 2020, ainda é um dado preocupante (PEREIRA, 2021). A propalada “democracia racial” continua sendo usada para negar o racismo e propalar soluções que não enfrentam os problemas estruturais, mas apenas escamoteiam a realidade.

Para desmistificar esse pensamento retrogrado da “democracia racial”, é necessário ter um olhar crítico para a sociedade, ou até mesmo, pode-se ir diretamente ao ponto: olhar para dentro das universidades brasileiras e perceber que, ainda, essas são a personificação da elite brasileira. Criada com um caráter elitista, marcada pela divisão de classes, a universidade, no Brasil, deixou de ser privilégio a partir da Lei de Cotas e de outras políticas afirmativas implantadas a partir de meados da década de 2000. Essas mudanças geraram reações das elites historicamente privilegiadas, que passaram a agir, de forma direta e indireta, no sentido de solapar direitos e propor retrocessos.

Primeiro, deu um golpe travestido de impeachment e derrubou a Presidente Dilma. Depois, desfechou uma série de outros ataques: fez a Reforma do Ensino Médio, realizada por Decreto (MP 746/2016), e instituiu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC); aprovou a PEC 241, congelando os gastos em educação e saúde por 20 anos; realizou a Reforma Trabalhista, a terceirização total das atividades; alterou mais de 100 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); golpeou os sindicatos e proibiu o desconto das contribuições sindicais diretamente da folha de pagamento dos trabalhadores. E aliado a isso, realiza uma contrarreforma que coloca em risco, se não extingue, todo o sistema de proteção e seguridade social e acaba com a previdência dos trabalhadores, fazendo a festa de empresários, latifundiários e banqueiros. (ORSO, 2020, p. 11).



Não obstante todo esse retrocesso, o Deputado Federal Kim Kataguirí (DEM-SP), com a intenção de acabar com a política de cotas, propõe um texto que destina vagas apenas para estudantes de baixa renda. O Projeto de Lei nº 412521 visa extinguir a Lei de Cotas nas Universidades revogando os artigos que reservam vagas para os autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Na concepção do parlamentar as cotas ferem a Constituição Federal, ao classificar as pessoas com base na cor ou na raça. Salienta-se, ainda, que o partido do parlamentar supramencionado, em 2012, já havia ingressado com uma ação em que questionavam as cotas raciais da Universidade de Brasília (UNB) (NOBRE, 2022).

O sistema de cotas por meio das ações afirmativas, fez a diferença no Brasil, diferentemente do que vem se questionando. Os estudos relacionados ao ingresso da população negra nas universidades têm comprovado a contribuição da Lei de Cotas para a redução das desigualdades raciais e sociais. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desenvolveu, em 2019, uma importante pesquisa referente a presença da população negra em sala de aula, em que “estudantes pretos e pardos representam a maioria nas instituições de ensino superior da rede pública do País (50,3%)”, em 2018. Logo, demonstra-se a relevância da política de cotas e sua eficiência a partir da Lei nº 12.711, após 7 anos de sua promulgação. O estudo revela, também, que para alcançar um patamar como esse é necessário um conjunto de políticas públicas e políticas das ações afirmativas (IBGE, 2018, p. 09).

As cotas raciais são importantes, pois elas dão conta de apontar medidas que beneficiam especialmente uma parcela da população brasileira que não consegue acessar bens e serviços por conta da segregação social. A Lei de Cotas mostra que ainda se faz necessário trabalhar com especificidades, sem abrir mão de políticas universais que visem a redução das desigualdades sociais e promoção do bem-estar social para todos. Enquanto existirem pessoas que possuem diferentes condições de acesso, se faz necessário políticas afirmativas. A pesquisa realizada pelo IBGE, em 2019, revelou o sucesso que as cotas representam para o Brasil, mas ainda é preciso garantir a permanência dessa população nas universidades (NASCIMENTO *et al.*, 2019).

Especialistas, como o cientista político Derson Maia, 29 anos, afirmam que as cotas raciais foram uma revolução silenciosa no Brasil, mas apesar desse crescimento é importante dizer que os negros ainda não alcançaram o índice de brancos diplomados (BRITO, 2018). Em 2019, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), constatou que a lei de cotas fez crescer o número de alunos pretos, pardos e indígenas nas universidades brasileiras. O aumento foi de 39% entre os anos de 2012 a 2016. Em 2012 os autodeclarados pretos, pardos e indígenas eram 27,7% dos ingressantes e quatro anos depois chegaram a 38,4% do total (LEI DE COTAS..., 2019).

“Em 2021, a Universidade de São Paulo (USP) atingiu pela primeira vez um índice superior a 50% de estudantes oriundos de escolas públicas, dentre os quais 44,1% são negros e indígenas.” (COSTA, 2020, sem paginação). Esses números são indicadores de uma política de cotas eficaz no sentido de ampliar e democratizar o acesso à educação. A partir do ano de 2010 a 2019 o número de negros nas universidades cresceu 400%, um percentual ainda abaixo de sua



representatividade no conjunto da população brasileira (54% da mesma), mas amplamente representativo no cenário nacional (COSTA, 2020).

Em 2016, quatro anos após a Lei de Cotas para a graduação, a ex-presidente Dilma assinava uma portaria em que criava reserva de vagas nos programas de mestrado e doutorado, também com um caráter racial, contemplando negros, pardos, indígenas e deficientes. Nesse viés, perceber o número de cotistas nos cursos de mestrado e doutorado das Universidades Brasileiras é uma das formas de ver se os avanços alcançados na graduação se estendem para a pós-graduação ou não. Para ver se as políticas afirmativas da graduação têm impacto semelhante ou diferente na pós-graduação. Pesquisas desta natureza são praticamente inexistentes ou ainda dando os seus primeiros passos (HANZEN, 2021). Fazer com que as políticas públicas cheguem a este espaço é essencial, pois a população negra é a mais prejudicada nesse sentido, representando 70% dos grupos abaixo da linha da pobreza. (RODRIGUES, 2016).

No caso da Pós-Graduação, os números de alunos cotistas são estarrecedores.

Um levantamento de junho de 2020 feito pela Liga de Ciência Preta Brasileira mostra que, dentre os alunos de pós-graduação, 2,7% são pretos, 12,7% são pardos, 2% são amarelos, menos de 0,5% é indígena e 82,7% são brancos. A análise aconteceu a partir de dados da Plataforma Lattes, serviço do CNPq que reúne informações curriculares, grupos de pesquisa e instituições das áreas de ciência e tecnologia no Brasil. HANZEN, 2021, sem paginação).

A predominância absoluta de alunos brancos (82,7%) denota que a Pós-Graduação continua um território elitizado e que as políticas públicas precisam de maior efetividade neste espaço, dado sua importância em termos de produção do conhecimento e de formação de recursos humanos altamente especializado. Esta constatação nos faz refletir sobre o modelo de Estado presente no Brasil, especialmente quando se fala em Bem-Estar Social para todos, a partir dos preceitos da CF/88. O ser humano, independentemente de qualquer “diferença”, precisa ter acesso à renda, ao sistema educacional, à cultura, ao lazer, aos direitos trabalhistas, a um sistema de saúde e previdenciário, entre outros, para garantir seu status de cidadão. (TEIXEIRA, 2017). A pós-graduação, condição essencial para galgar espaços na docência no Ensino Superior, ainda é um desafio a ser enfrentado na ideia de materialização desses direitos supramencionados. Observa-se:

“Há somente 20 professores negros que atuam nos cursos de Comunicação no Rio Grande do Sul. Ou seja, dos 754 docentes, apenas 2,65% são pretos e pardos”, cita. No Brasil, conforme dados divulgados pela revista Pesquisa, da FAPESP, dos 80.115 doutores e mestres formados em 2020, 9.909 são pardos e 2.746 pretos, representando apenas 15,80%. (HANZEN, 2021, sem paginação).



Estes indicadores denotam que ao se falar na inclusão social se faz necessário ultrapassar o modelo liberal meritocrático vigente no país. Esse modelo apenas consolida os privilégios de uma pequena elite que tende a se apossar do Estado e dos espaços de deliberação, visando dificultar ou até mesmo impedir o avanço de políticas sociais estruturantes capazes de reverter cenários consolidados na sociedade brasileira. A visão reducionista da emancipação via meritocracia, dominante no capitalismo, é muito confortável para evitar mudanças e para viabilizar que a riqueza continue concentrando-se nas mãos de um número cada vez menor de pessoas (SOUZA, 2021).

O capitalismo que tudo privatiza, privatiza também a política e o próprio discurso da emancipação ao congrega as lideranças talentosas dos grupos mais oprimidos. O problema que se dá nessa inclusão seletiva do 1% mais apto, é que invisibiliza 99% dessa população, aqueles que ainda continuam sem chances, e agora, sem voz, criando a impressão de que o problema da segregação da emancipação política já foi resolvido pelo próprio mercado. Com isso, na opacidade e no silenciamento continuam 99%, porque para o neoliberalismo, a inclusão tem que ser individual e meritocrática, e não da maioria oprimida como um todo (SOUZA, 2021).

Por fim, esse mesmo raciocínio tem se aplicado às ações “positivas” para grupos que foram segregados historicamente e com isso, tenham acumulado desvantagens cumulativas, como por exemplo o caso das cotas raciais e de gênero. Segundo Souza (2021), o princípio da igualdade, nesses casos, é decisivo e legal, por se tratar de uma reparação de injustiças históricas. Diante de qualquer ataque por parte de uma maioria historicamente privilegiada, de forma implícita ou explícita, é correto a exigência da aplicação do princípio da igualdade jurídica consolidado na Constituição Federal, mas ainda longe de sua realização na vida prática do dia a dia dos cidadãos.

## CONCLUSÃO

O presente artigo traz algumas reflexões iniciais diante de um desafio de pesquisa que se coloca: o de analisar a implantação da Lei de Cotas na Pós-Graduação Brasileira. Para analisar a Pós-Graduação, se precisa passar pela Graduação. Da mesma forma se faz necessário refletir sobre o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana a partir da perspectiva crítica, não renunciando a necessidade em garantir os direitos fundamentais e essenciais para o ser humano. Percebeu-se, no decorrer da primeira seção deste artigo, a importância em promover a dignidade e a busca por uma sociedade mais igualitária, bem como o papel do Estado e sua responsabilidade em promover o bem comum. Em um contexto mais crítico e brevemente histórico observou-se o papel do direito no decorrer da história e os desserviços sociais produzidos por esse.

A partir disso, percebeu-se o número de cotistas na graduação e na pós-graduação, mestrados e doutorados. A segunda seção iniciou trazendo a perspectiva do negro no Brasil, uma vez que esses representam o maior contingente da população brasileira (54%). Um golpe travestido de impeachment, propôs retrocessos e a retirada de direitos, e a população mais



atingida é a população preta e parda. A predominância absoluta de aluno brancos (82,7%) denota que a Pós-Graduação continua um território elitizado e que as políticas públicas precisam de maior efetividade neste espaço, dado sua importância em termos de produção do conhecimento e de formação de recursos humanos altamente especializado. Além disso, no Rio grande do Sul dos 754 docentes, apenas 2,65% são pretos e pardos nos cursos de comunicação. Logo, ao materializar o acesso à educação, se democratizou a educação nos ensinos superiores e na Pós-Graduação brasileira.

As cotas raciais têm promovido nas universidades brasileiras a entrada de um número significativo de pessoas negras e pardas. Do ano de 2012 a 2019 houve um crescimento de 38,4% na graduação. Se pode dizer que ainda é pouco na relação com o percentual de negros e pardos na população total do país, mas não se pode desconsiderar essa conquista e que o primeiro passo está dado. No caso dos cursos de pós-graduação, mestrados e doutorados, um levantamento mostrou que negros, pardos e indígenas somados não chegam a 20%. Para ser mais preciso, o total da população negra em sala de aula é de 2,7%, pardos 12,7%, amarelos somam 2% e os indígenas 0,5%. Ou seja, existe um avanço que vem gradativamente alcançando o seu objetivo, mas ainda, há muito que se fazer a partir da lei de cotas.

As cotas raciais, após 10 anos de sua promulgação, possibilitaram a entrada de diversos jovens nas universidades brasileiras. Aprovada e sancionada em 2012, a Lei de Cotas obrigou diversas universidades a reservar metade de suas vagas para estudantes de escolas públicas ou de baixa renda. No entanto a Lei voltou ao congresso e o medo de muitos especialistas é que essa seja extinta, uma vez que essa política pública promove a inclusão social e racial, e a universidade, deixa de ser um ambiente elitizado e branco. Por fim, o racismo estrutural se dá em decorrência da própria estrutura social, por meio de comportamentos individuais, leis, e processos que são derivados de uma sociedade em que o racismo é a regra, e não a exceção. A sua superação exige, portanto, políticas estruturantes, entre as quais a Lei de Cotas é apenas um passo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. 1.ed. São Paulo: Sueli Carneiro; Polén, 2019.

BARRETO, Ana Cristina Teixeira. Igualdade entre sexos: Carta de 1988 é um marco contra a discriminação. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-nov-05/constituicao-1988-marco-discriminacao-familia-contemporanea#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20igualdade%20atua,distin%C3%A7%C3%B5es%2C%20exceto%20as%20constitucionalmente%20autorizadas>. Acesso em: 22 Ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 Ago. 2022



BRITO, Débora. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialistas. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista> Acesso em: 27 Ago. 2022

COSTAS, Gilberto. Cresce o total de negros em universidade, mas o acesso é desigual. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/cresce-total-de-negros-em-universidades-mas-acesso-e-desigual>. Acesso em: 24 Ago. 2022

DIREITO HUMANOS: os Direitos das Minorias. **Ficha Informal nº 18**, p. 1-30. 2008. Rev. I. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha\\_informativa\\_18\\_direitos\\_minorias.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_18_direitos_minorias.pdf). Acesso em: 19 Ago. 2022

DOS SANTOS, Clarissa Nascimento. **Ações afirmativas e a política de cotas à luz do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana**. 2008. Monografia (Bacharel em Direito). Faculdade de Direito – Universidade do Sul de Santa Catarina. Disponível em: [https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/6138/1/92424\\_Clarissa.pdf](https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/6138/1/92424_Clarissa.pdf) Acesso em: 20 Ago. 2022.

FABRIZ, Daury Cesar; TEIXEIRA, Marcelo Tolomei. **A Crise do Estado de Bem-Estar-Social na perspectiva de Jürgen Habermas**. Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 19, n. 1, p. 59-84, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/crise-do-estado-do-bem-estar-social-na-perspectiva-de-j%C3%BCrgen-habermas> Acesso em 10 Ago. 2022

HANZEN, Elston. Mesmo sendo maioria na população brasileira, negros ainda têm baixa representatividade no meio acadêmico. **Jornal da Universidade**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/mesmo-sendo-maioria-na-populacao-brasileira-negros-ainda-tem-baixa-representatividade-no-meio-academico/#:~:text=Um%20levantamento%20de%20junho%20de,82%2C7%25%20s%C3%A3o%20brancos> Acesso em: 18 Ago. 2022

IBGE. Desigualdades sociais por Cor ou Raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica**, n. 41, p. 1-16, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) Acesso em: 27 Ago. 2022

LEI DE COTAS aumenta em 39% o número de negros nas federais. **Portal Geledes**. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/lei-de-cotas-aumenta-em-39-o-numero-de-negros-nas-federais/>. Acesso em 23 Ago. 2022

NASCIMENTO, Jesferson, *et al.*, Pesquisa do IBGE mostra sucesso da política de cotas. **Oxfam Brasil**. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/blog/pesquisa-do-ibge-mostra-o-sucesso-da-politica-de-cotas/?gclid=EA1aIQobChMIxpjlvIvb-QIVXBXUARIB1AcxEAAYASAAEgKUovD\\_BwE](https://www.oxfam.org.br/blog/pesquisa-do-ibge-mostra-o-sucesso-da-politica-de-cotas/?gclid=EA1aIQobChMIxpjlvIvb-QIVXBXUARIB1AcxEAAYASAAEgKUovD_BwE) Acesso em: 22 Ago. 2022



NOBRE, Noéli. Projeto acaba com as cotas baseadas em cor ou raça nas universidades.

**Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/850137-projeto-acaba-com-cotas-baseadas-em-cor-ou-raca-nas-universidades/> Acesso em: 20 Ago. 2022

ORSO, Paulino José. Elitização da universidade brasileira em perspectiva histórica. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-16, jan./dez. 2020. Disponível em:

<http://educa.fcc.org.br/pdf/roteiro/v45/2177-6059-roteiro-45-e22156.pdf> . Acesso em: 18 Ago. 2022

OLIVERIA, Dennis de. **Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica.** 1.ed. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

PEREIRA, Júlia. Segundo pesquisa, 78% dos mortos pela polícia são negros. **Rede Brasil.** Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/04/segundo-pesquisa-78-dos-mortos-pela-policia-sao-negros/>. Acesso em: 18 Ago. 2022

RODRIGUES, Fernando. Dilma assina hoje a criação de cotas raciais na pós graduação.

**UOL.** Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/05/10/dilma-assina-hoje-criacao-de-cotas-raciais-na-pos-graduacao/>. Acesso em: 23 Ago. 2022

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SOUZA, Jessé. **Como o racismo criou o Brasil.** 1.ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## RESUMEN

Este estudio pretende contribuir a una mejor comprensión de la relación establecida entre la Companhia Siderúrgica Nacional - CSN y su filial, Imobiliária Santa Cecília S/A-CECISA, en el proceso de privatización y desprivatización de la villa obrera de CSN de 1967 a 1982. Una asociación que inició la primera gran privatización del CSN. La privatización de la villa industrial del CSN en Volta Redonda, contó con la venta de las casas a los empleados/arrendatarios, ya la desprivatización, sin embargo, ocurrió para el paso de los bienes colectivos (no públicos), como calles, plazas y etc. pertenecientes a la villa industrial para la administración municipal. El período de estudio se refiere a la actuación efectiva de CECISA como agente inmobiliario de CSN en asociación con BNH en Volta Redonda, en un momento en que se produjo un cambio en la dinámica de producción y reproducción del espacio urbano y una inflexión en la relación de CSN con la Ciudad. Esto, tanto en el ámbito de las cuestiones relacionadas con la vivienda de los trabajadores como en la forma de gestión pública del espacio urbano. Así, el objeto de esta investigación es el análisis de CECISA como agente de privatización y desprivatización de las propiedades pertenecientes a la villa obrera de CSN en Volta Redonda a través de la contribución financiera del BNH. Para la comprensión de la realidad, la investigación contará con el análisis de la literatura que contempla los temas de la historia de Volta Redonda, la historia de la CSN, el mercado inmobiliario, la industrialización brasileña, la producción y reproducción del espacio urbano inducido por la industrialización, los programas de Desburocratización y Privatización del Gobierno Federal (1967 a 1982) y las consideraciones sobre la privatización de los inmuebles urbanos de la Unión. Analizaremos la documentación interna del CSN para el periodo de estudio, que nos ayudará en los temas inmobiliarios llevados a cabo por CECISA en Volta Redonda.

**Palabras clave:** Companhia Siderúrgica Nacional - CSN; Imobiliária Santa Cecília S/A-CECISA; Privatización; Desprivatización; Estatización del espacio..

## ABSTRACT

This study aims to contribute to a better understanding of the relationship established between the Companhia Siderúrgica Nacional - CSN and its subsidiary, Imobiliária Santa Cecília S/A-CECISA, in the process of privatization and deprivatization of the workers' village of CSN from 1967 to 1982. A partnership that initiated the first major privatization of CSN. The privatization of the workers' village of CSN in Volta Redonda, counted with the sale of the houses to the employees/tenants, already the deprivatization, however, occurred by the passage of the collective goods (not public), as streets, squares and etc. belonging to the workers' village for the municipal administration. The study period tells of the effective performance of CECISA as CSN's real estate agent in partnership with BNH in Volta Redonda, at a time when a change in the dynamics of production and reproduction of the urban space and an inflexion in the relation of CSN with the City occurred. This, both in the scope of issues related to workers' housing, and in the form of public management of urban space. Thus, the object of this research is to analyze CECISA as an agent of privatization and deprivatization of the real estate belonging to CSN's workers' village in Volta Redonda through the financial contribution of the BNH. For the understanding of the reality, the research will count on literature analysis that contemplates the themes of Volta Redonda's history, CSN's history, real estate market, Brazilian industrialization, production and reproduction of the urban space induced by industrialization,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



programs of Debureaucratization and Privatization of the Federal Government (1967 to 1982) and considerations about privatization of urban real estate of the Union. We will analyze CSN's internal documentation for the study period, which will help us with the real estate issues carried out by CECISA in Volta Redonda.

**Keywords:** Companhia Siderúrgica Nacional - CSN; Imobiliária Santa Cecília S/A-CECISA; Privatization; Deprivatization; Space Statization.

## INTRODUÇÃO

Por muitas décadas a chegada da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no território de Volta Redonda, norteou a forma de gestão do espaço urbano, visto que a usina intensificou o processo de ocupação da cidade, principalmente no período compreendido entre 1960 e 1980, em função da intensa atração de mão de obra e as fases de expansão da unidade fabril. Todavia, as melhores terras eram, e ainda são, de domínio e uso da empresa e sua vila.

A implantação da CSN em Volta Redonda, de acordo com Piquet (1998), é marcada por relações estabelecidas entre a empresa e a força de trabalho, envolvendo as condições de moradia. Ainda segundo a autora, em cada fase da concretização desse projeto ocorreram também mudanças no modo de operar estas relações, contudo, a empresa nunca deixou de exercer, para o período estudado, influência sob as tratativas imobiliárias de sua vila operária.

Assim como na maioria das cidades brasileiras que experimentavam a industrialização, Volta Redonda também experenciou a prática de planejamento do Estado, principalmente no que diz respeito a construção da vila operária da CSN e a atração de mão de obra para a grande indústria siderúrgica nacional, a partir de 1941. Este momento estava de acordo com a postura assumida pelo governo central frente a aceleração da urbanização no país dinamizada pelo processo de industrialização.

É neste mesmo intervalo, de urbanização acelerada, que a CSN cria, em 1964, a Imobiliária Santa Cecília S/A - CECISA (empresa subsidiária do grupo CSN) para gerir sua política habitacional, estabelecida desde 1941, quando teve início a construção da usina e sua vila. Através de sua imobiliária, a siderúrgica, continuava a gerir a vila operária de forma indireta, se desfazendo da responsabilidade de promoção da moradia operária e retirando das pautas reivindicatórias dos trabalhadores a questão habitação.

A imobiliária subsidiária atuou na gestão habitacional da vila operária da CSN de 1964 a 1984. Sendo responsável pela intensificação das ações da privatização dos imóveis urbanos da empresa no período de 1967 a 1982. Por intermédio da CECISA a CSN estabeleceu uma nova relação com a Cidade Nova (nomenclatura dada à porção de Volta Redonda construída pela CSN, ou seja, sua vila operária).

Dito isto, a pesquisa buscará entender o procedimento de venda das casas da vila operária da CSN aos funcionários, bem como, a passagem dos bens de uso coletivo ao município de Volta

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Redonda, pela imobiliária subsidiária (CECISA), como um processo de privatização e (des)privatização do espaço. Perpassando pelo resgate pretérito da ocupação das áreas destinadas à usina e sua vila, num movimento de estatização do espaço.

O estudo tentará responder centralmente: que elementos econômicos, sociais e políticos contribuíram para a promoção da primeira privatização da CSN, que se deu através da venda de mais de 5mil casas de sua vila operária e, para a (des)privatização ocorrida através da entrega dos bens coletivos (não públicos) à municipalidade, enquanto uma particularidade histórica importante na conformação da cidade, bem como, da região que se insere.

O artigo está estruturado em três partes que abordam, respectivamente: 1) a história da chegada da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda retratando a estatização do espaço para construção do Projeto Siderúrgico do Governo Vargas em 1941, “Construção da CSN em Volta Redonda: primícias da estatização do espaço”; 2) “Surgimento da CECISA: uma empresa imobiliária do grupo CSN”, versará sobre a importância da CECISA no alinhamento da CSN ao ideário liberal do Governo Militar; e, 3) “Venda das casas da vila e a passagem dos bens coletivos à PMVR: uma resposta ao Programa Nacional de Desburocratização” que tratará os processos de venda das unidades habitacionais da vila operária aos funcionários e a passagem dos bens coletivos (não públicos) à municipalidade.

## METODOLOGIA

No intuito do melhor entendimento da realidade realizaremos uma pesquisa qualitativa com intuito de compreender os elementos econômicos, sociais e políticos contribuíram para a promoção da primeira privatização da CSN, que se deu através da venda de mais de 5mil casas de sua vila operária e, para a (des)privatização ocorrida através da entrega dos bens coletivos (não públicos) à municipalidade, enquanto uma particularidade histórica importante na conformação da cidade, bem como, da região que se insere.

Realizaremos a leitura da bibliografia pertinente que contempla os seguintes temas: história de Volta Redonda, história da CSN, mercado imobiliário, industrialização brasileira, produção e reprodução do espaço urbano induzido pela industrialização, programas de Desburocratização e Desestatização do Governo Federal (1967 a 1982) e considerações sobre privatização de imóveis urbanos da União.

Serão analisados documentos internos da CSN para o período proposto: Relatório da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), classificado como “Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento: Influência da Expansão da CSN na Comunidade”, realizado em 1971; utilizaremos os Relatórios Anuais da Diretoria que contemplam as principais atividades realizadas pela CSN. Trata-se de documentação interna da empresa que eram destinados aos seus acionistas sobre todas as ações da CSN durante o ano contábil. Trazem tanto informações financeiras e contábeis quanto as ações dos serviços sociais que permeavam as relações de moradia à época; outro documento que utilizaremos na pesquisa será o jornal operário “O Lingote”, um informativo “chapa branca”, que começou a circular em 1953, com edições quinzenais e que fazia parte da política social de comunicação da CSN.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Juntamente com a Rádio Siderúrgica Nacional criada em 1955, tinha o propósito de transmitir os valores da estatal aos seus funcionários e familiares; e, entrevistas com ex-funcionários CECISA que continuaram (ou não) na atividade imobiliária.

## CONSTRUÇÃO DA CSN EM VOLTA REDONDA: PRIMÍCIAS DA ESTATIZAÇÃO DO ESPAÇO

A ocupação do território de Volta Redonda tem seu início a partir das práticas agropastoris das primeiras populações indígenas residentes na região e se intensifica com a chegada da produção cafeeira e suas grandes fazendas. Esse período da história do Médio Vale do Paraíba fluminense promoveu a formação do pequeno povoado de Santo Antônio de Volta Redonda, que atinge sua elevação à 8º distrito de Barra Mansa em 1926. Além de contribuir para o recebimento do audacioso projeto siderúrgico em 1941.

[...] O velho povoado de Santo Antônio de Volta Redonda, margem esquerda do Paraíba, e o pequeno núcleo urbano localizado nas proximidades da estação velha da Central do Brasil, expandiam-se em ritmo quase semelhante ao grande empreendimento, transformando rapidamente o distrito em uma grande cidade (ADESEG, 1971: 04).

As transformações ocasionadas pela implantação da Companhia Siderúrgica Nacional na cidade colaboraram para maior independência do povoado de seu distrito sede, promovendo em 1954 sua emancipação política. Essa breve análise pretérita nos permite perceber os impactos causados no espaço urbano de Volta Redonda pela implantação do projeto industrial de amplitude do plano siderúrgico do Governo Vargas.

Com a decisão de criação da Companhia Siderúrgica Nacional, pelo decreto Lei nº 3.002 de 30 de janeiro de 1941, ocorreu a implantação da siderurgia no Brasil. Todavia, já na década de 1930, era possível perceber a existência de algumas poucas indústrias siderúrgicas espalhadas em pequenas plantas no território nacional, cuja produção era insuficiente para atender o mercado interno.

Piquet (1998) esclarece que sendo a CSN, uma companhia de capital público fez-se necessário discutir os aspectos locacionais e os relativos à produção. Após uma longa disputa entre Minas Gerais e São Paulo, foi escolhida uma localidade do Vale do Paraíba no Rio de Janeiro, contrariando todos os interesses regionais que apoiavam as jazidas mineiras e a forte industrialização do Vale do Paraíba paulista. A localização, portanto, obedeceu a critérios marcadamente geopolíticos.

O projeto de Volta Redonda trazia em seu escopo algo além de apenas um local escolhido para a implantação de uma siderúrgica conforme afirma Lopes (2003), “figurava uma espécie de estandarte do projeto nacional de Vargas” (LOPES, 2003: 32). Lopes (2003) destaca que a usina seria uma espécie de alavanca tecnológica e de diversificação para a industrialização brasileira. E a cidade abarcaria códigos simbólicos que serviriam de exemplos para outras cidades em várias instancias, desde a tecnológica, econômica e industrial, até as sociais e urbanísticas.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Athayde (2004) observa que depois de um ano de estudos exaustivos realizados pela Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, para comprovar a viabilidade da construção do projeto siderúrgico de Getúlio Vargas, concluíam-se os trabalhos desta comissão com a escolha de Volta Redonda para sediar o empreendimento, e iniciava-se “então, os trabalhos para a organização de uma companhia e a construção de nossa grande usina a base de coque - a primeira levantada em todo continente sul-americano” (ATHAYDE, 2004: 41-42).

Volta Redonda atendia as primícias de que a área fosse plana, localizada às margens do Rio Paraíba e da principal ferrovia da região. Surgindo assim, a perfeita interação entre o capital financeiro, o trabalho e a formação social da cidade de Volta Redonda, pois os mesmos recursos que erguiam a planta industrial da CSN fomentavam a acomodação dos trabalhadores que vinham de todos os cantos do Brasil.

A Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, de acordo com Athayde (2004), foi nomeada por Vargas em 3 de março de 1940, e era composta pelo Engenheiro Guilherme Guinle, Engenheiro Heitor Freire de Carvalho, Engenheiro Oscar Weinschenk, Major Edmundo Macedo Soares e Silva, Engenheiro Ary Frederico Torres e Capitão Tenente Noronha Torrezão. Existia uma subcomissão da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, que ficava na América do Norte, encarregada de “preparar o projeto definitivo da Usina, adquirir material e negociar os contratos finais com o Banco de Exportação e Importação” (ATHAYDE, 2004: 42) e, era composta pelo Major Edmundo Macedo Soares e Silva, Engenheiro Guilherme Guinle e Engenheiro Ari Frederico Torres, que após concorrência escolheram uma firma norte-americana de engenheiros consultores - Arthur G McKee, para conjuntamente a comissão ajudar no projeto construtivo da usina.

Lopes (2003) afirma que o interventor do 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.

A desapropriação destas fazendas caracterizava, portanto, o processo de estatização do espaço, num período marcadamente representado pelo Estado patrimonialista, sumamente em prol da industrialização. Volta Redonda é descrita, pelas autoras Morel (1989) e Piquet (1998), como um instrumento de mutação da economia brasileira, onde a cidade-empresa não estaria mais associada à figura do empresário (pessoa física), mas estaria subordinada a figura da empresa enquanto instituição, revestida de elementos simbólicos da nova fase da industrialização no país. Deste modo, a cidade deveria encontrar um equilíbrio entre a necessidade da acumulação capitalista e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, se tornando um símbolo de uma nova sociedade, ou ainda, como denominou Morel (1989), Volta Redonda estaria atrelada à ideia da “família Siderúrgica”.

Assim, a implantação da CSN na paisagem de Volta Redonda coincidia com o período de decadência da agricultura cafeeira na região e implicava, segundo Lopes (2003), numa mudança

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



profunda na paisagem do lugar, suplantando 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).

## SURGIMENTO DA A CECISA: UMA EMPRESA IMOBILIÁRIA DO GRUPO CSN

Conforme o aludido na seção anterior, a CSN foi a principal responsável pelo erguimento da usina siderúrgica e sua vila operária no período de 1941 a 1963. A empresa acumulava, neste período, as funções de produzir ferro e acomodação da mão de obra necessária para sua construção e funcionamento.

Diferentemente da maioria das vilas operárias estatais, que eram construídas e administradas pelos IAPs, a CSN foi a grande responsável pela construção e administração de sua vila e por um grande período foi gestora direta de sua política habitacional. Somente com as mudanças no cenário econômico e político, em meados da década 1960 e com o alinhamento administrativo das empresas estatais ao ideário liberal, que a empresa decide então criar uma empresa subsidiária. Deste Modo, a CSN passava a gerir de forma indireta as tratativas imobiliárias em sua vila. Sem, no entanto, se desvencilhar totalmente de seu controle.

É a partir de 1964, com intuito de dedicar-se inteiramente à siderurgia e separando a atividade produtiva da promoção habitacional que a CSN cria a Imobiliária Santa Cecília S/A - CECISA. O controle da CECISA era feito pela CSN, através da indicação e nomeação de seus diretores, pelo fato de a mesma ser uma subsidiária ‘integral’ da CSN (entrevista com ex-funcionário da CECISA, realizada em 16/11/2020).

A criação da CECISA foi resultado do Relatório do Grupo de Estudo para Venda das Casas da CSN em sua vila operária realizado em 1961. Este Grupo de Estudo tinha como objetivo demonstrar a viabilidade da transferência dos bens coletivos como ruas, praças, ajardinamentos e etc. (não públicos pois localizavam-se dentro da vila operária) à Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR) e das residências aos funcionários, além de promover estudos para novos empreendimentos e formas de financiamentos de autoconstrução e aquisição da casa própria pelos trabalhadores a fim de amenizar o déficit habitacional presente desde 1941. Inicialmente a Imobiliária Santa Cecília S/A (CECISA), surgiu como uma empresa subsidiária da CSN com participação social da Companhia e do IAPI.

A imobiliária surge no período em que o ciclo de acumulação industrial brasileiro, entre 1955 e 1967, entra em uma nova fase, basicamente em resposta às medidas do Plano de Metas de Juscelino Kubistchek (1956 - 1961), onde a questão habitacional não era prioritária, o país passava por uma crise de moradias. Os 30 objetivos do plano estavam distribuídos em 5 setores (energia, transporte, indústria, educação e alimentação) o que acarretou no cenário nacional uma crise habitacional na década de 1960, ocorrendo assim uma reformulação da política habitacional até então praticada no país.

O novo regime procurou imprimir à previdência social o domínio do princípio administrativo-tecnocrático, excluindo a participação e a influência dos líderes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



trabalhistas e dos segurados nas decisões da política previdenciária. A unificação dos institutos de aposentadoria e pensões, além de constituir uma tentativa de solução para a crise política, financeira e organizacional que a previdência vinha enfrentando desde o final da década de 1950, permitiria que esta se tornasse mais facilmente uma questão administrativa da competência do Estado (ABREU, FGV/CPDOC, 2021).

Somava-se a este quadro, a instabilidade política do Governo João Goulart (1961 - 1964) e o Golpe Militar de 1964. Sendo este último responsável pela retirada de João Goulart da presidência e a extinção dos IAPs. Em 1966 todos os institutos foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que garantia praticamente os mesmos benefícios que os IAPs, no entanto, não contemplava a questão habitacional.

O Governo Militar criou para tratar a questão da moradia, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinham como meta reforçar a presença estatal na política habitacional, considerada como uma das áreas prioritárias e estratégicas do Governo (FERREIRA, 2013: 155).

Ressaltando que no cenário nacional, a partir de meados dos anos 1960, ocorre um alinhamento da gestão da política com o ideário empresarial. Principalmente pela criação do BNH, que surgia com motivação política de conquista das massas populares, prefigurada pelo papel ideológico da aquisição da casa própria, numa tentativa de tornar compatíveis os anseios sociais com o bom desempenho do setor bancário. Para tanto, utilizavam a poupança compulsória e voluntária como fonte estável e permanente de financiamento, via SFH. No campo das negociações imobiliárias, o país experimentava uma estratificação do mercado imobiliário pela renda do mutuário, ou seja, estavam classificadas em popular, econômica ou médias. E, houve também neste período a criação das COHABs, correspondiam a empresas de capital misto na produção de moradia num modelo bancário.

No caso específico de Volta Redonda, Morel (1989) observa que a CSN naquele mesmo período, precisava ainda lidar também com outras questões, tais como a ampliação da produção da usina para atender a demanda interna; estabelecimento de uma nova relação com a administração municipal; com o fortalecimento dos movimentos sociais; a concorrência interna com outras duas grandes estatais, a USIMINAS que começara a operar em 1963 e a COSIPA que começa a produzir laminados em 1964; além da concorrência com o aço importado, embora, segundo a autora, o aço da CSN estivesse com o preço 50% menor em relação ao aço do exterior.

A crise estabelecida no início da década de 1960 tornara a CSN alvo de ajustes financeiros e administrativos que atingem diretamente as relações de trabalho e as políticas sociais anteriormente praticadas. Além de estabelecer um novo Plano de Cargos e Salários (1966), também fizeram parte dessa nova diretriz a venda das casas pertencentes à Companhia e a transferência ao poder público municipal de áreas e serviços até então sob responsabilidade da empresa.

Essas, dentre outras medidas, representariam o fim de um ciclo (MOREL, cap. VII), uma vez que o mito da “família siderúrgica” seria abandonado, seja como retórica ou prática, pela nova estratégia de gestão da CSN (PEREIRA, 2007:58) e dariam início a primeira privatização da CSN e a (des)privatização. visto que, o acesso ao espaço da vila operária era apenas permitido



aos funcionários residentes. A passagem dos imóveis de uso coletivo à Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR) acontece em 1968.

Assim, este primeiro episódio de venda das casas da vila operária indica que na realidade a CSN passa, não somente por um, mas por dois momentos de privatização, sendo o primeiro o período (a partir de 1964) quando a relação entre empresa e sua vila operária se desfaz por intermédio da CECISA, através da venda dos imóveis urbanos e o segundo com a venda da unidade fabril em 1993. Em ambos os momentos a CSN realiza a passagem de seu patrimônio ao setor privado.

Já a (des)privatização acontece em 1968 quando a CSN, por intermédio da CECISA, entrega os bens de uso coletivo (não público) à Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR), visto que, o acesso ao espaço da vila operária era apenas permitido aos funcionários residentes. Inclusive toda a manutenção pública que também era realizada exclusivamente pela CSN é transmitida à prefeitura.

Assim, com a criação da CECISA, a companhia entrega seu patrimônio privado (casas e terrenos) a sua imobiliária subsidiária com intuito que fossem, de forma autônoma, administrados e vendidos, num movimento de privatização de seus imóveis urbanos. E seu patrimônio coletivo, não público, (ruas, praças, serviços urbanos e etc.) à Prefeitura Municipal, de certa forma, configurando a (des)privatização dos espaços de uso exclusivo dos funcionários moradores da vila operária. A CSN reteve para si, naquele momento, apenas terrenos que poderiam ser utilizados na expansão de sua planta industrial.

## **VENDA DAS CASAS DA VILA E PASSAGEM DOS BENS COLETIVOS À PMVR: UMA RESPOSTA AO PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO**

“A CSN cria a CECISA para absorver alguns serviços que não estavam ligados à atividade-fim da empresa” (entrevista do ex-funcionário da CECISA, realizada em 16/11/2020), ou seja, após a consolidação de uma sociedade operária, já não fazia sentido, naquele momento (década de 1960), a CSN continuar a construir casas aos seus funcionários. Construir, alugar e mantê-las tornara-se oneroso e fora do contexto de 1941, período de Getúlio Vargas, ou seja, algo desnecessário. A CECISA se caracterizou como o instrumento liberal da forma de gestão do espaço urbano de Volta Redonda. As expansões, tão necessárias à vila operária, deixavam de se configurar como uma recompensa aos empregados e passavam a se pautar pela lógica da especulação imobiliária dentro e fora da vila operária.

A “primeira privatização” acontece instrumentalizada pela entrega dos bens imóveis aos funcionários e, é concomitante à (des)privatização, que acontece pela passagem dos bens de uso coletivo à prefeitura. A venda dos imóveis da vila operária da CSN ocorreu unidade a unidade, ou seja, imóvel a imóvel. Mais de 5 mil casas foram vendidas desta forma.

A CECISA executava o mesmo procedimento de venda para todas as unidades, estes englobavam a avaliação do imóvel para a venda, a oferta preferencial ao inquilino residente, estudo de capacidade de financiamento junto do departamento de pessoal da CSN (pois os descontos dos financiamentos habitacionais eram realizados em folha de pagamento), assinatura do contrato e etc.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O processo de privatização estava de acordo com o Plano Nacional da Habitação e tinha como agente financeiro o BNH (Banco Nacional da Habitação). Sua principal característica era a forma em que se realizavam as vendas dos imóveis da estatal, sendo tratados unitariamente, ou seja, imóvel a imóvel, e a CSN ia se desfazendo de sua função de promotora da moradia operária assumida no Governo Vargas, diminuindo os seus custos sociais. Além de retirar das pautas reivindicatórias trabalhistas a questão da moradia.

A privatização da vila operária da CSN e a passagem dos bens coletivos à administração municipal estavam atreladas a uma nova ordem político-administrativa instaurada em âmbito nacional e empresarial dando uma nova dinâmica ao espaço urbano de Volta Redonda.

No início dos anos 1960, a preocupação com a manutenção e construção de novas moradias para seus operários já se apresentava de forma onerosa em seu balancete patrimonial. Além disso, existiam também as constantes preocupações com a superação do déficit habitacional, que naquele momento, a manutenção da escassez significava tensão na relação de trabalho entre a empresa e seus operários.

A produção de imóveis que atendesse todos os operários da fábrica deixava, naquele momento, de ser uma condição puramente de provisão da necessidade dos operários, manifesta numa relação de barganha e/ou premiação aos “bons empregados”, e passava a representar um custo desnecessário para a empresa e objeto de pauta para possíveis reivindicações dos funcionários. Notadamente, os anos anteriores à criação da CECISA, já havia a proposta em direção à dissociação da provisão de moradia aos funcionários e, deste modo, dos gastos imobilizados, atingindo diretamente a política habitacional executada até então pela empresa. Tal fato é compreendido quando analisamos os balanços de origem e aplicações dos recursos publicados nos anos de 1962 e 1963.

Contudo, foram as mudanças impetradas após o Golpe de 1964 que prefigurava uma ruptura no que Blay (1985) classificava como a dupla extração da mais-valia pela relação operário-inquilino estabelecida pela moradia como benefício ao empregado. Isto porque as mudanças administrativas que contemplavam o alinhamento das questões imobiliárias fora da administração direta da CSN e retiravam da empresa a obrigatoriedade da provisão da moradia operária. Além disso, a CSN havia entregado totalmente a gestão do espaço urbano da vila operária à CECISA se desvinculando do problema habitacional.

A análise do papel da CECISA no contexto das decisões do Governo Militar a partir de 1964, ano que não somente uma nova forma de governo foi imposta, como também uma nova gestão da estrutura administrativa e produtiva para as empresas estatais, permite ver o alinhamento do perfil estatal com o modo de gestão privado.

A CSN é inserida neste cenário principalmente no que diz respeito a sua relação com o espaço urbano de Volta Redonda. Para entendermos esta conexão entre as tratativas habitacionais da empresa e os novos anseios liberais do governo federal, torna-se necessário aprofundarmos no que representou a CECISA no que classificamos como a Primeira Privatização da CSN. A CECISA equivalia a uma perspectiva capitalista de gestão do espaço e a provisão de moradia operária. Sendo seu real intuito, no entanto, diminuir os custos sociais e promover a desmobilização imediata dos ativos para que estes fossem aplicados na produção do aço. Para os novos empreendimentos imobiliários havia o aporte financeiro do BNH.

Assim a execução do Plano Habitacional da CSN pela CECISA, com venda imediata dos imóveis e a passagem à PMVR, denotou a adequação da CSN não somente ao Programa Nacional da Habitação, como também a adequação da CSN ao Programa Nacional de Desburocratização das empresas estatais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O Programa Nacional de Desburocratização foi o primeiro passo dado no sentido da privatização. O principal objetivo do programa consistia em pôr um fim à expansão desordenada do setor público. Propunha, ainda, a implantação de atividades sistemáticas de controle das empresas estatais e a criação das condições necessárias para transferência do controle de empresas para o setor privado (SAURIN & PEREIRA, 1998: 49).

Este processo tem seu início, segundo Beltrão (1981), quando em 1964, o presidente Castelo Branco cria a Comissão de Reforma Administrativa (COMESTRA), cujos trabalhos deram origem ao Decreto-Lei nº 200 de 1967. Para o autor, o objetivo dessa lei era a descentralização e simplificação da máquina administrativa, pondo em marcha uma nova filosofia de administração, conseqüente ocorreria a venda de empresas com grandes dificuldades financeiras.

O Artigo 178 do Decreto-Lei nº 200, de 15 de fevereiro de 1967, destaca que seriam alvo de passagem à iniciativa privada, as empresas que estariam em dificuldades financeiras. Embora a CSN não estivesse em uma situação financeira crítica, fazia-se necessário sua adequação, de forma que se dedicasse inteiramente a produção de ferrosos.

Art. 178. As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade (BRASIL, 1967).

A Reforma Administrativa no setor público, proposta no Decreto-Lei 200 de 1967, na observação de Pinheiro e Oliveira Filho (1991) influenciaria primordialmente no tamanho e na estrutura da empresa pública, objetivando aumentar sua eficiência através da descentralização administrativa e da tomada de decisões. Por pressão do setor privado, que questionava “os privilégios” que as empresas estatais gozavam, o governo procurou impor maiores restrições as empresas públicas, enquanto incentivava cada vez mais a iniciativa privada. Obviamente que, mesmo com as mudanças e a intenção de tornar as estatais mais lucrativas, possibilitassem a concorrência com as empresas privadas, elas não deixavam de instrumentalizar os planos e políticas econômicas governamentais.

A descentralização era o carro chefe destas novas medidas da Reforma Administrativa. O Artigo 10 do Decreto-Lei 200 afirmava que “A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada” (BRASIL, 1967) e no Artigo 17, argumentava que a descentralização deveria garantir e equidade entre os setores público e privado: “Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo” (BRASIL, 1967).

Na visão de Pinheiro e Oliveira Filho (1991), as reformas de meados da década de 1960 deram as empresas estatais uma maior autonomia e elevou sua liberdade de investimentos, promovendo a expansão do seu setor produtivo. Além disso, incentivaram a prática de criação de empresas subsidiárias para a realização de atividades secundárias à produção.

A CSN já havia iniciado essa descentralização produtiva com a criação de suas subsidiárias, como no caso estudado, a criação da CECISA em 1964 para gestão dos imóveis urbanos. Como

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



já visto, este é o período em que a CECISA consegue colocar em execução o Plano Habitacional da CSN com o aporte financeiro do BNH.

Três diferentes processos levaram ao estabelecimento das EE no Brasil. No período anterior a 1967, as EE foram criadas para eliminar gargalos reais ou potenciais na infraestrutura física do país e na produção de insumos básicos, onde grandes investimentos iniciais, longos períodos de maturação, tecnologia sofisticada e baixas taxas de retorno desencorajavam o investimento privado. Após a Reforma Administrativa de 1967, as EE se diversificaram através da criação de subsidiárias em setores mais lucrativos e começaram a competir com firmas privadas na produção de celulose, papel, petroquímicos, alumínio, serviços de transporte, entre outros. Finalmente, várias firmas privadas foram absorvidas pelo setor público para evitar falências e desemprego (PINHEIRO & OLIVEIRA FILHO, 1991: 05).

A “primeira privatização” materializava uma série de interesses, pois atendia não somente o anseio produtivo, como o político, econômico e social. Produtivo, pois desvinculava a CSN da incumbência de prover diretamente a reprodução de seus operários e a livrava que a questão da moradia estivesse presente nas negociações trabalhistas e se tornasse causa de impasse na relação operário X empresa, num momento em que para ela não era necessário atrair e fixar mão de obra. Já os fatores políticos e econômicos estavam unidos, alinhando a administração estatal ao itinerário liberal para atender às pressões do capital privado da época. E, social, pois para uma parcela dos operários, possuir sua casa própria representava uma forma de ascensão, contudo, para outros, a maior parcela deste operariado, representaria mais uma forma de supressão de direitos, visto que nem todos conseguiriam com os seus salários adquirir o imóvel em que moravam, sendo expurgados para as áreas mais periféricas da cidade.

A venda dos imóveis urbanos da CSN seguia até 1979, de forma acelerada, do mesmo modo que os empreendimentos efetuados pela equipe técnica da CECISA, quando é lançado um novo Programa Nacional de Desburocratização pelo Decreto-Lei nº 83.740 em 18 de julho de 1979, destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal. Este decreto reforçava o Decreto-Lei 200 de 1967, sendo uma resposta do Governo Federal às pressões do setor privado e uma iniciativa de conter o crescimento das empresas estatais.

Os objetivos do Decreto-Lei nº 83.740/79 evidenciavam a necessidade da retirada do controle estatal sobre o setor produtivo brasileiro e que se tornava emergente a transferência do controle das empresas públicas ao setor privado, promovendo uma redução do crescimento da máquina administrativa. Na perspectiva de Pinheiro e Oliveira Filho (1991), este decreto configurou “a primeira tentativa de controle da expansão da participação das empresas estatais federais na economia” (PINHEIRO & OLIVEIRA FILHO, 2017: 12).

O Decreto-Lei 83.740/79 deu origem ao Programa Nacional de Desburocratização e a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais em âmbito nacional e trazia de acordo com Pinheiro e Oliveira Filho (1991) a conotação de privatização para a terminologia de desestatização.

Mas não foi até 1981 que o termo desestatização ganharia a conotação de privatização, tornando-a parte da agenda econômica no Brasil. Em julho desse ano, um decreto presidencial (86.215/81) criou a ‘Comissão Especial de Desestatização’ e fixou ‘Normas para a transferência, transformação e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal’ (PINHEIRO & OLIVEIRA FILHO, 2017: 14).

Pinheiro e Oliveira Filho (1991) descreve em nota que, dentre os principais objetivos da Comissão Especial de Desestatização estavam: “a) fortalecer o setor privado; b) limitar a criação das novas empresas estatais; c) fechar ou transferir para o setor privado as empresas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



estatais cujo controle pelo setor público não fosse mais necessário ou justificável” (PINHEIRO & OLIVEIRA FILHO, 2017: 14).

Se anteriormente, a criação da CECISA apresentava-se como uma forma otimizada da CSN dedicar-se apenas a função produtiva de aço, agora, surgia o questionamento da necessidade de sua existência. Segundo o Relatório da Diretoria de 1981, as Empresas Controladas, dentre as quais a CECISA, buscavam se enquadrar no contexto do setor privado, pela privatização, ou, de serem assimiladas pela CSN em forma de departamento.

Isso tudo em consonância com o Decreto-Lei nº 86.215 de 15 de Julho de 1981, que estabelecia “restrições à criação, no âmbito federal, de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações e dispunha sobre o artigo 172 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967” (BRASIL, 1981) e considerava os objetivos dispostos no Artigo 3º do Decreto-Lei nº 83.740/1979, na intenção de coibir a criação de novas estatais.

Neste contexto de restrições, o Relatório da Diretoria de 1981, informa que além do andamento da política habitacional da CSN, “prosseguiam, também, os trabalhos relativos à departamentalização da Imobiliária Santa Cecília S/A - CECISA” (CSN, 1981: 10), que haviam começado desde o final da década de 1970.

Assim, a CECISA foi extinta em 1984, os bens imóveis administrados por ela retornaram ao controle e administração direta da CSN. Alguns funcionários da CECISA foram absorvidos pela CSN, num departamento próprio, criado para dar continuidade às atividades realizadas até então pela subsidiária. O período de existência da CECISA representou para Volta Redonda uma mudança da forma de gestão do espaço urbano, alteração na política de moradia utilizada para acomodar os funcionários da usina e a consolidação da mercantilização do espaço urbano em toda a cidade de Volta Redonda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs, de forma pioneira, analisar a relação cidade x empresa estabelecida a partir de 1964, onde a CSN e o país não somente experimentaram um novo sistema de governo, como também uma mudança na forma de gestão das empresas estatais.

Para o enfrentamento dos desafios liberais e em resposta às dificuldades financeiras, a CSN cria a CECISA, uma empresa imobiliária para gestão de sua política habitacional. O que implicou diretamente no cotidiano de seus funcionários e na relação com sua vila operária, bem como, com a administração municipal. Configurando a primeira grande privatização da CSN e sua primeira (des)privatização no período de existência da CECISA (1964-1983).

No âmbito das grandes reformas administrativas a que as empresas estatais foram submetidas desde 1967, a CECISA prontamente se colocou dentro dos modelos exigidos por estes arranjos, principalmente pela sua autonomia como subsidiária. Ao passo que assumia a produção dos empreendimentos como incorporadora, agindo como agente imobiliário que constrói e vende novos imóveis, adequando-se ao mercado de forma capitalista.

Como vimos, para as habitações já construídas havia a intenção de redução do custo social inerente à produção e manutenção das moradias operárias e, também o retorno gradativo desse capital ocioso aos cofres da empresa. Todavia, não podemos afirmar o mesmo quanto aos novos empreendimentos. O que ora presumimos é que as novas unidades habitacionais eram ofertadas a preço de mercado, sendo realizado além de estudos de capacidade de compra por parte dos empregados também um amplo estudo de precificação junto ao mercado imobiliário local, que a esta época, já se encontrava bem consolidado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



No cerne das reformas administrativas havia a intenção de transformar as empresas públicas em organizações mais ágeis e eficazes. Contudo, tais mudanças significavam também torná-las mais competitivas face às empresas privadas, contrariando a intencionalidade do governo em torná-las mais enxutas, eficientes e atrativas ao setor privado.

Neste percurso foi possível pensar que a CECISA frente às novas demandas federais de aprimoramento das práticas administrativas, era ágil e eficaz. Tal eficiência representava um problema para o próprio Governo Federal, num momento em que existe a intencionalidade de tornar as empresas ágeis e enxutas, contudo, tais mudanças tornavam-na também mais competitiva, o que significava que a imobiliária disputaria espaço com empresas privadas do setor imobiliário.

Outro ponto que merece destaque é que sendo a CECISA uma empresa subsidiária da CSN, seu enquadramento aos novos perfis exigidos pelos Decretos-Leis era muito rápido, e seu aprimoramento gerencial acabava contribuindo para sua ação como grande empresa incorporadora. De forma que, mesmo departamentalizada houve a continuidade dos empreendimentos por parte da imobiliária, dada a sua eficiência.

E, o que ora concluímos neste trabalho é que a CSN, se adapta aos programas de desburocratização do Governo Federal, inicialmente, cria a CECISA e a adequa as reformulações administrativas as quais se submeteram as empresas estatais, para que a CSN preconizasse a produção de ferrosos e se desvinculasse das funções assumidas em governos anteriores.

Assim, a pesquisa pautou-se na atuação da CECISA, não só como uma inflexão na relação entre a CSN e a cidade, o que efetivamente garantiu a primeira privatização da CSN, como também a pesquisa trouxe elementos elucidativos da CECISA enquanto empresa que agiu em sintonia com as novas demandas da administração federal, transformando-a em eficiente instrumento de consecução da lógica capitalista do espaço, durante o período de sua existência.

## REFERÊNCIAS

As referências devem ser apresentadas em ordem alfabética, de acordo com as normas ABNT/NBR-6023.

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro - Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <  
[https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/eduardo\\_de\\_macedo\\_soares](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/eduardo_de_macedo_soares).>. Acesso em: 10/07/2021.

ABREU, Alzira Alves de. Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). FGV/CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-previdencia-social-inps>. Acesso em: 08/03/2021.

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,



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI  
 20 ANOS

APOIO:



ATHAYDE, J. B. de. Volta Redonda através de 220 anos de história: Memória comemorativa do 1º centenário do povoado que deu origem à Cidade e do 1º decênio da criação do Município. Gráfica Laemmert Limitada. Rio de Janeiro, 1965.

ATHAYDE, J. B. de. Volta Redonda cidade do aço: (notas históricas). 2ª ed. Coronel Fabriciano: Editora Rogério Bussinger, 2004.

BELTÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. Palestra proferida na Academia Brasileira de Ciência de Administração (RJ), em 28.05.81. Disponível em: [file:///C:/Users/valbr/Downloads/2320-Texto%20do%20Artigo-6527-1-10-20170719%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/valbr/Downloads/2320-Texto%20do%20Artigo-6527-1-10-20170719%20(4).pdf). Acesso em: 14/07/2021.

BELTÃO, Hélio. Descentralização e liberdade. Rio de Janeiro: Record, 1984.  
 \_\_\_\_\_. Programa nacional da desburocratização. Revista de Administração Pública, v. 15, n. 3, p. 92 a 119, 26 setembro de 1981.

Biblioteca Nacional Digital. Hemeroteca Digital. A Siderurgia e o Estado Novo. Jornal A Manhã, página 4, 18 de novembro de 1941. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=116408&pesq=%22A%20Siderurgia%20e%20o%20Estado%20Novo%22&pagfis=13309>. Acesso em: 14/07/2020.

BLAY, Eva Alterman. Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. IBGE. Brasil em síntese/Rio de Janeiro/Volta Redonda/Panorama. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/r%20j/volta-redonda/panorama>. Acesso em: 25/11/2019.

\_\_\_\_\_. IBGE. Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. V.XXII. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A (re)produção do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1994.

\_\_\_\_\_. Espaço e Indústria. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 1992.

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL. Relatório dos trabalhos feitos até abril de 1942, apresentado ao Sr. Presidente da CSN - Dr. Guilherme Guinle pelo Eng. Civil Ary Torres - Vice - Presidente. Rio de Janeiro, 1942.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1942. [s. l.], 1943.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1943. [s. l.], 1944.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1948. [s. l.], 1949.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1949. [s. l.], 1950.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1950. [s. l.], 1951.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1951. [s. l.], 1952.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1952. [s. l.], 1953.

\_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1953. [s. l.], 1954.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1954. [s. l.], 1955.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1955. [s. l.], 1956.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1956. [s. l.], 1957.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1957. [s. l.], 1958.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1958. [s. l.], 1959.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1959. [s. l.], 1960.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1960. [s. l.], 1961.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1961. [s. l.], 1962.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1962. [s. l.], 1963.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1963. [s. l.], 1964.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1964. [s. l.], 1965.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1965. [s. l.], 1966.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1966. [s. l.], 1967.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1967. [s. l.], 1968.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1968. [s. l.], 1969.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1969. [s. l.], 1970.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1970. [s. l.], 1971.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1982. [s. l.], 1983.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1983. [s. l.], 1984.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Diretoria - 1985. [s. l.], 1986.

\_\_\_\_\_. O LINGOTE. Rio de Janeiro, Edição nº01 de setembro de 1953 até a última Edição nº 247 de junho de 1977.

FERRARI, Camila. Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964. São Carlos: USP, 2013. (Dissertação de Mestrado)

LOPES, Alberto. A aventura da forma: Urbanismo e Utopia em Volta Redonda. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2003.

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.

PEREIRA, Sérgio Eduardo Martins. Sindicalismo e privatização: o caso da Companhia Siderúrgica Nacional. PPGSA/IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro: 2007. (Tese de Doutorado)

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil . In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. p. [13]-43. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15306>. Acesso em: 20/0/2022.

PINHEIRO, Armando Castelar, OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo. Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas. Ipea, 1991.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



PIQUET, Rosélia. Cidade-empresa: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ED., 1998

PIQUET, Rosélia; TAVARES, Hermes de Magalhães e RIBEIRO, Ana Clara Torres. O desenvolvimento urbano em questão; textos didáticos. Rio de Janeiro, PUBLIPUR/PUR, 1986.

PIQUET, Rosélia. Indústria e território no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro. Garamond, 2007.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto D. O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. Revista de Ciências da Administração, UFSC. Ano I, nº 0. Agosto de 1998. Florianópolis-SC. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7986> Acesso em: 09/06/2021 . Acesso em 02/06/2022.

SOUZA, Cláudia Virgínia Cabral de. Pelo espaço da cidade: aspectos da vida e do conflito urbano em Volta Redonda. 1992. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

VALADARES, Lícia do Prado; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Banco Nacional da Habitação (BNH). FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. São Paulo, [ca. 1994] Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banconacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em: 23/09/2021.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2009.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista da Administração Pública, n. 18, p. 49-59. Rio de Janeiro, 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623/9612>. Acesso em: 15/05/2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST3 – Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O DISTRITO (ÁREA) INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO DE GUARANI DAS MISSÕES

DESARROLLO REGIONAL: UN ANÁLISIS DEL DISTRITO (ÁREA) INDUSTRIAL DEL MUNICIPIO DE GUARANI DAS MISIONES

REGIONAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE INDUSTRIAL DISTRICT (AREA) OF THE MUNICIPALITY OF GUARANI DAS MISSIONS

**Edemar Rotta<sup>1</sup>, Vaneila Miranda Rauber<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Doutor com estágio Pós-Doutoral em Serviço Social. Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Mestrado, UFFS, Campus Cerro Largo. E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)

<sup>2</sup> Pós-Graduada em Gestão Pública, pela UFSM. Aluna em CCR Isolado, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Mestrado, UFFS, Campus Cerro Largo. E-mail: [vaneilamiranda@hotmail.com](mailto:vaneilamiranda@hotmail.com)

### RESUMO

Este artigo teve como objetivo analisar se o Distrito Industrial criado no Município de Guarani das Missões possui características de fato de um “distrito industrial” ou se caracteriza por ser meramente uma “área industrial” prevista no plano diretor destinada a instalação de indústrias. Foi realizada uma breve contextualização teórica sobre Desenvolvimento Regional e sobre os Distritos Industriais. Concebendo-os como um aglomerado de empresas com elevado grau de especialização e interdependência, seja de caráter horizontal (entre empresas de um mesmo segmento, ou seja, que realizam atividades similares) ou vertical (entre empresas que desenvolvem atividades complementares em diferentes estágios da cadeia produtiva) concluiu-se de que o Distrito Industrial criado no Município está constituído como uma área industrial, idealizada pelo Poder Público, que recebeu investimentos para tal finalidade, não tendo ainda a correspondência das empresas industriais locais e regionais para gerar o desenvolvimento objetivo da política socioeconômica.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Distrito Industrial. Política Pública.

### RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo analizar si el Distrito Industrial creado en el Municipio de Guarani das Missões tiene las características de un "distrito industrial" o se caracteriza por ser meramente un "área industrial" previsto en el plan maestro para la instalación de industrias. Se realizó una breve contextualización teórica sobre el Desarrollo Regional y sobre los Distritos Industriales. Concibiéndolos como un clúster de empresas con un alto grado de especialización e interdependencia, ya sea horizontal (entre empresas del mismo segmento, es decir, que realizan actividades similares) o vertical (entre empresas que desarrollan actividades complementarias en diferentes eslabones de la cadena). productivo) se concluyó que el Distrito

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Industrial creado en el Municipio se constituye como un área industrial, idealizada por el Poder Público, que recibió inversiones para este fin, no contando aún con la correspondencia de empresas industriales locales y regionales para generar el desarrollo objetivo de la política socioeconómica.

**Palabras clave: Desarrollo regional. Distrito industrial. Política pública.**

## ABSTRACT

This article aimed to analyze whether the Industrial District created in the Municipality of Guarani das Missões has the characteristics of an "industrial district" or is characterized by being merely an "industrial area" provided for in the master plan for the installation of industries. A brief theoretical contextualization was carried out on Regional Development and on Industrial Districts. Conceiving them as a cluster of companies with a high degree of specialization and interdependence, either horizontal (between companies in the same segment, that is, that carry out similar activities) or vertical (between companies that develop complementary activities at different stages of the chain productive) it was concluded that the Industrial District created in the Municipality is constituted as an industrial area, idealized by the Public Power, which received investments for this purpose, not yet having the correspondence of local and regional industrial companies to generate the objective development of the socioeconomic policy.

**Keywords:** Regional development. Industrial District. Public policy.

## INTRODUÇÃO

Distritos industriais (DIs) são aglomerações de empresas de determinados setores de atividade e companhias correlatas. Schmitz e Musyck (1993) definem fatores comuns em distritos industriais como sendo a proximidade geográfica, a especialização setorial, a predominância de pequenas e médias empresas, a presença de colaboração e competição entre firmas, além de destacarem a existência de uma identidade sociocultural que facilita as relações entre as empresas, empregadores e trabalhadores qualificados. (SANTOLIN e CATEN, 2015).

Joner (2021) enfatiza que a investigação dessa estrutura organizacional (distritos industriais) da produção nos remete aos estudos de Marshal sobre a organização da produção, identificando assim a formação de distritos industriais. Este autor, reconhecido por ter realizado um dos primeiros estudos clássicos sobre desenvolvimento regional, abriu caminho para o surgimento de uma vasta gama de variantes a partir do conceito de distritos industriais, as quais procuram identificar e classificar a formação de aglomerações produtivas.

Para Dallabrida *et al* (2011, p.196) a ideia de que a aglomeração de produtores numa localização em particular traz vantagens, e que estas vantagens, por sua vez, explicam a aglomeração, é antiga. No entanto, há uma concordância de que Alfred Marshall teria explicitado primeiro a questão da aglomeração como fator de localização de novas atividades econômicas e, portanto, de crescimento. Marshall (1982) em seus estudos destacou a organização industrial e a divisão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



do trabalho, como geradoras de economias de escala, e investimentos em infraestruturas, criadoras de economias externas.

A que se frisar que é recorrente nos planos de governos e Planos Plurianuais (em especial dos municípios) como política socioeconômica a criação, ampliação e aportes de investimentos em “distritos industriais”, que tem por objetivo o de atrair empresas do ramo que irão prospectar crescimento, emprego e renda, em busca do desenvolvimento daquele lugar.

A industrialização local tem sido vista como uma das principais metas para o desenvolvimento econômico, devido não somente ao efeito multiplicador do emprego industrial, como também a uma série de benefícios por ela gerados, como a elevação na renda *per capita* do município, aumento dos gastos da população e, conseqüentemente, estímulo aos estabelecimentos comerciais e de serviços, elevação da arrecadação municipal, entre outros. (TAKAMI; MENDES, 2016).

Neste viés, a criação do distrito industrial do Município de Guarani das Missões, pela Lei Municipal nº 3.060, de 29 de setembro de 2022, objetiva a implantação de condições para o desenvolvimento local por meio da geração de emprego e renda através da atividade industrial, mediante a oferta de terrenos infraestruturados (rede de água, energia e pavimentação), por doação onerosa, em região estratégica do Município (às margens da BR-392).

Neste estudo, procura-se examinar se o distrito industrial criado pelo município de Guarani das Missões possui características de fato de um “distrito industrial” ou se caracteriza por ser meramente uma “área industrial”, prevista no Plano Diretor destinada a instalação de indústrias?

O trabalho, além da introdução, está dividido em quatro outras seções. Na primeira encontra-se a metodologia de pesquisa; na sequência, uma breve contextualização teórica sobre Desenvolvimento Regional e Distritos Industriais, especialmente marshalliano; a seção seguinte contempla a contextualização histórica, econômica e regional do município de Guarani das Missões e a descrição da trajetória do distrito industrial; e, finalmente, na última, as conclusões do estudo.

## METODOLOGIA

O estudo foi orientado por uma abordagem dialética, com viés qualitativo, tendo como instrumentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e a análise de documentos. A abordagem dialética preocupa-se em situar o fenômeno, compreender sua historicidade, contradições e movimentos, no sentido de poder entendê-lo em sua totalidade.

Conforme Lakatos e Marconi (2003, p. 183) [...] “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. Lüdke e André (1986), por sua vez, destacam a relevância de pesquisas que envolvam análise de documentos, entendendo os mesmos como “uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação” (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 45).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Os conceitos-chaves que orientam este artigo são desenvolvimento regional e distritos industriais. Portanto, se trata aqui de estabelecer características básicas que os identificam para, na seção seguinte, analisar o caso empírico objeto dessa reflexão, o “distrito (área) industrial” do Município de Guarani das Missões (RS).

### *DESENVOLVIMENTO REGIONAL*

#### *Desenvolvimento*

O tema do desenvolvimento é amplamente discutido na literatura atual e nos debates públicos, especialmente quando integra pautas políticas e econômicas. Porém, a definição do seu significado, na maioria das vezes em que é utilizado, carece de maior precisão. Se trata de um dos conceitos mais produtivos e polêmicos, sugerindo que haveria tantos conceitos quantas tentativas de conceituar fossem feitas (SOUZA & THEIS, 2009).

Primeiramente cabe destacar que a utilização da expressão ‘desenvolvimento’ é derivada da Biologia, em decorrência da concepção darwiniana, interpretando-se como um movimento em direção da forma mais adequada, ou seja, da noção de que um organismo qualquer se desenvolve ao progredir em direção à sua maturidade biológica (SANTOS *et al.*, 2012). Anteriormente à noção de desenvolvimento, fundamentalmente, todo o arcabouço da economia política clássica, no sentido de compreender e explicar o processo de consolidação do então emergente sistema de produção capitalista, foi feito a partir da noção de crescimento econômico. (SANTOS *et al.*, 2012).

Dessa forma, as primeiras definições foram caracterizadas a partir do crescimento econômico entendido como sinônimo, ou como condição necessária, embora não suficiente, para que se alcance o chamado desenvolvimento econômico. Disso decorre que não há ou não havia minimamente um consenso a respeito, mas é a economia que primeiramente discute a respeito, justamente por conta desse seu viés.

Uma das definições consagradas na literatura e utilizada como base para este estudo é Furtado (2000), ao referir que se trata de um processo que possui, ao menos três dimensões: (i) um necessário incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de força de trabalho; (ii) a satisfação das necessidades humanas elementares da população, no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania; (iii) a importância de um projeto ideológico de futuro, que estabeleça objetivos claros, definidos na esfera política e a partir de interesses de grupos e classes sociais. Nesse sentido, entende-se que só haverá verdadeiro desenvolvimento quando existir um projeto social subjacente.

#### *Desenvolvimento Regional*

Conforme Côrrea *et al.* (2012, p. 7) pensar o desenvolvimento regional implica considerar, ainda que de modo sintético, o que se entende por região, pois, a exemplo do desenvolvimento, há vasta e respeitável literatura a respeito. Como não é intenção deste artigo o debate a respeito do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



conceito de região e nem mesmo a produção de uma historiografia do mesmo, adota-se a argumentação de Santos (1985, *apud* CÔRREA *et al*, 2012, p. 7):

Uma região é, na verdade, o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado. Mas, pelo fato de que, no passado, o mesmo fenômeno se produziu, as divisões espaciais do trabalho precedentes criaram, na área respectiva, instrumentos de trabalho fixos às diversas órbitas do processo produtivo, aos quais se vêm juntar novos instrumentos de trabalho necessários às atividades novas e renovadas atuais. [...] A região se definiria, assim, como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico [...].

Em complemento, Cunha *et al* (2005, p. 8) ponderam que:

[...] a região deve ser fruto não de atribuições “naturais” em exclusivo, mas da interação desta dimensão com a produção/percepção do espaço, é razoável pensar que isto não se dá de forma unívoca, e que, portanto, não se pode falar de um só recorte regional para um dado espaço. Isto da mesma forma que não se identifica uma única filiação de ideias ou interesses práticos nas correntes políticas em disputa no interior de um Estado; ou ainda um só nível de pertencimento social para cada um dos indivíduos de uma coletividade; mais apropriada é sempre a percepção de dimensões superpostas para a análise dessas questões.

A segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX deixaram evidente que o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea nos diferentes espaços de um país como pensavam os economistas clássicos, a partir do livre jogo das forças do mercado que tenderia a produzir um equilíbrio entre os fatores de produção: terra (natureza), capital e trabalho. Este crescimento desigual vai provocar a busca de explicações para as diferenças, bem como a proposição de alternativas para a superação delas.

Na tentativa de explicar as diferenças de crescimento econômico entre as regiões emergem três grandes matrizes explicativas: (i) as teorias clássicas da localização, que procuram enfatizar, de uma forma geral, as decisões do ponto de vista da firma que, levando em conta o papel dos custos de transporte, procura determinar sua “localização ótima”; (ii) as teorias com ênfase nos fatores de aglomeração, que enfatizam algum tipo de mecanismo dinâmico de auto reforço resultante de externalidades provenientes da aglomeração industrial; e (iii) as teorias que compreendem as diferenças a partir da natureza do próprio Modo de Produção capitalista (BELLINGIERI, 2017).

Conforme afirma Boisier (1996, p. 33), o significado do desenvolvimento regional resulta de “um processo de mudança social sustentada, que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela”. O desenvolvimento regional não deve ser compreendido apenas pela questão territorial ou econômica, deve incorporar os aspectos sociais, políticos, culturais e ambientais, de caráter endógeno ou exógeno. Na mesma direção, Paula (2008) entende que o sentido de desenvolvimento deve ser o de melhorar a qualidade de vida das pessoas (desenvolvimento humano), compreendendo toda a coletividade (desenvolvimento social), bem como os indivíduos do presente e do futuro (desenvolvimento sustentável).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O desenvolvimento, sobretudo se quer ser humano, social e sustentável, exige o protagonismo dos atores do território. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de um dado território são as pessoas que nele vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. Para obter esse nível de participação da comunidade, é preciso adotar estratégias de planejamento e gestão compartilhada do processo de desenvolvimento. Tais estratégias permitem à comunidade, através da experiência prática, o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados, enfim, a capacitação requerida para planejar e gerenciar, de forma compartilhada, o processo de desenvolvimento (PAULA, 2008, p.10 e 11).

Partindo-se dessa concepção, desenvolvimento de um dado território (local, regional...) implica na articulação de vários atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, organizações não governamentais, instituições privadas, públicas e o próprio governo. Cada um dos atores tem seu papel para contribuir no processo de desenvolvimento (BUARQUE, 1999, apud ALLEBRANDT, 2019, p.4). Desenvolvimento pressupõe uma transformação consciente da realidade (MILANI, 2005).

Mattedi (2020) sugere entender o desenvolvimento regional não como algo dado, pronto, acabado, mas sim como “uma forma de entender o mundo”. Esta forma de entender o mundo é *relacional*, pois se trata de compreender as configurações que emergem da relação entre desenvolvimento e região, assim como considerar as condições que permitem seu próprio entendimento; *multidimensional*, pois envolve as dimensões econômica, social, política, cultural e ambiental; *multidirecional*, pois significa simultaneamente progresso e retrocesso; *multissignificativa*, pois o sentido varia segundo os grupos sociais; *ambivalente*, pois quando uma região se desenvolve resolve-se um conjunto de problemas, mas criam-se outros; possui uma *causação circular*, na medida em que os efeitos se tornam causas e as causas se tornam efeitos; e é incerta, pois as consequências do desenvolvimento regional são imprevisíveis.

## ***Distritos Industriais***

Segundo Takami e Mendes (2016) Alfred Marshall foi o pioneiro no estudo da concentração das indústrias sob a forma de distritos industriais. A principal referência que relaciona Marshall às teorias da localização ou polarização regional é sua defesa de que algumas condições seriam facilitadoras de economias externas: (1) pela concentração de indústrias em um mesmo local, gerada pela interdependências tecnológicas existentes entre atividades, que permitem minimizar custos de transporte; (2) pela formação de um mercado de trabalho especializado; (3) pela troca de ideias entre empresários que podem se reunir com mais facilidade; (4) pelas melhorias nas infraestruturas efetuadas por particulares ou pelo Estado, beneficiando o conjunto do complexo industrial localizado no mesmo espaço. As condições que favorecem as economias externas reproduzem economias de escala. Contudo, conforme Souza (2005), a aglomeração excessiva de indústrias em um mesmo local pode produzir deseconomias externas, como a elevação dos terrenos e salários, devido ao aumento da concorrência. (DALLABRIDA; DESCHAMPS; SCHIMALSK; KNOREK, 2011).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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) e 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).

Segundo Schmitz e Nadvi (1999, *apud* Allebrandt, 2019, p.4), entre os anos de 1980 e 1990, emerge no contexto internacional, forte interesse pelo tema, em decorrência das experiências positivas da Terceira Itália. Os distritos industriais, também são definidos como entidades sócio territoriais que se caracterizam por uma presença ativa. Essas áreas territoriais em geral são circunscritas, e ao mesmo tempo natural e historicamente determinadas. Trata-se, também, de comunidades que reúnem pessoal e empresas industriais, diferenciando-se, contudo, das demais regiões econômicas, em razão da característica preponderantemente industrial. (BECATTINI, 1989, *apud* MELO, 2006).

Ao estudar a experiência italiana, Becattini (1991, *apud* TAKAMI e MENDES, 2016, p.48), destaca algumas características básicas dos Distritos Industriais Marshallianos: (i) elevada divisão do trabalho entre empresas (geralmente pequenas e médias) concentradas espacialmente e especializadas setorialmente; (ii) processos de inovação de caráter distributivo; (iii) relações entre empresas competidoras/colaboradoras; (iv) vínculos e sinergias para frente e para trás, sustentados por relações de mercados e extramercado, de intercâmbio de bens, informação e recursos humanos; e (v) a importância do território (apoio institucional, redes de confiança, compromisso cívico e capital social) como suporte do desenvolvimento e da criação e difusão de conhecimento. Ainda, de acordo com Becattini (2004), a grande qualidade do distrito industrial não está em possuir muitas empresas flexíveis, mas apresenta-se como uma comunidade de produtores que se integrem flexivelmente, adaptando-se às demandas do mercado.

JONER (2021, p. 7) menciona que

A especialização flexível verificada nos distritos industriais identificados por Marshall em 1919 e analisada por autores como Piore e Sabel (1984) e Becattini (1989; 1992) em seus estudos sobre a organização da produção no eixo centro-norte da Itália, pode ser descrita como uma produção flexível que satisfaz as necessidades dos clientes, organizada em inúmeras pequenas e médias empresas, inseridas num território determinado geograficamente e que utilizam o mesmo modelo de produção, além de possuir liberdade para venderem seus produtos diretamente ao consumidor final ou para integrarem parte do processo que constitui determinada cadeia de produção. A dicotomia competição/colaboração que a relação entre essas empresas enseja, ocorre de forma a não prejudicar o distrito industrial, que por sua vez possui estreitas relações com as esferas familiar, social e política na cidade que acolhe.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Atualmente, segundo a Rede de Pesquisas em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST, 2003), o distrito industrial refere-se à aglomeração de empresas, com elevado grau de especialização e interdependência, seja de caráter horizontal (entre empresas de um mesmo segmento, ou seja, que realizam atividades similares) ou vertical (entre empresas que desenvolvem atividades complementares em diferentes estágios da cadeia produtiva). No Brasil, frequentemente utiliza-se a noção de distrito industrial para designar determinadas localidades ou regiões definidas para a instalação de empresas, muitas vezes contando com a concessão de incentivos governamentais.

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, proporcionando a cooperação e a competição local. Desta cooperação, dependência mútua e confiança é proporcionada a inovação e a aprendizagem. (MALHEIRO, 2013).

Para Garofoli (1991 e 1992, *apud* TAPIA, 2003, p.9), a dinâmica do sistema econômico local (distritos industriais) e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança e da capacidade das elites locais que controlam as variáveis-chave que afetam o desenvolvimento. Essa construção social, econômica e institucional tem quatro características principais: (i) a utilização de recursos locais (força de trabalho, capital acumulado a nível local, cultura empresarial, conhecimentos específicos sobre os processos produtivos, competências peculiares); (ii) a capacidade de controle local do processo de acumulação; (iii) a capacidade de inovação; e (iv) a presença e capacidade de desenvolvimento de interdependência produtiva, seja intrassetorial seja intersectorial no plano local.

Os distritos industriais no caso brasileiro têm sido construídos com o objetivo de: descongestionar e ordenar a expansão industrial de grandes centros industrializados como a cidade do Rio de Janeiro; evitar que outras grandes cidades como Belo Horizonte, Curitiba, Recife tenham problemas semelhantes ao daquela cidade, incentivando a indústria a se localizar em áreas previamente preparadas e escolhidas de acordo com a política de desenvolvimento estadual; desenvolver áreas atrasadas; e criar condições de implantação onde as indústrias não iriam se localizar espontaneamente. (OLIVEIRA, 1976, p.39).

Allebrandt, *et al.*, (2019, p.05) mencionam em seus estudos que

A experiência brasileira revela uma discrepante concentração de riqueza e dela decorrem inúmeros problemas sociais, desde o analfabetismo até o déficit habitacional, resultante da insuficiência de renda das famílias, que vivem à margem, na miséria. Daí que autores, como Carvalho (2014), avaliam o desenvolvimento do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



país na perspectiva política, enquanto entrave, “o setor industrial é o que recebe maior variedade de incentivos, não apenas em virtude do papel que desempenha na transformação da Região, como pelo fato de suas atividades serem executadas pela iniciativa privada, que necessita ser atraída para o Mezzogiorno” (CARVALHO, 2014, p. 107). Entre outros benefícios concedidos ao setor industrial mediante políticas públicas, estão as facilidades fiscais e dispensa parcial de ônus sociais; contribuições para investimentos a fundo perdido; financiamentos facilitados; e participação acionária e assistência técnica. Tais políticas podem ser descritas como de caráter setorial e não regional, haja vista que se desdobram em distintos segmentos, para além do industrial, destacando-se: agricultura; turismo; comércio; artesanato; pesca; e da pesquisa científica aplicada.

Não há, no Brasil, uma política nacional ou regional de implantação de distritos industriais, cabendo aos estados e aos municípios a decisão de construí-los e administrá-los. Este fato tem levado a uma proliferação de distritos industriais que são instalados sem um planejamento mais cuidadoso, sem uma visão regional mais ampla, contrariando até alguns princípios da teoria da localização (no caso da ausência ou escassez de fatores de produção no município) comprometendo, portanto, seus resultados. (OLIVEIRA, 1976, p.39). O sucesso de uma política de implantação de distritos industriais depende ainda da integração da política urbana com a política de desenvolvimento econômico, sem o que não é possível definir os objetivos principais a serem alcançados. (OLIVEIRA, 1976, p.39). Na sequência descreve-se o município de Guarani das Missões e apresenta-se a experiência de criação do seu “distrito industrial”.

## CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GUARANI DAS MISSÕES (RS) E DE SEU DISTRITO (ÁREA) INDUSTRIAL

### *O Município*

Em consulta à página oficial do Município encontra-se a seguinte descrição quanto a colonização e dados históricos:

A colonização do Município iniciou em 1891. Os primeiros colonizadores foram os suecos. Depois vieram os poloneses e os nativos e, também, italianos, alemães, russos, portugueses, tchecoslovacos, austríacos, espanhóis, ucranianos e outros. Hoje existe uma miscigenação grande de etnias. A denominação “Guarani das Missões” foi assumida em 1950. É de origem indígena e se refere aos índios Guaranis que aqui habitavam. O Município foi criado pela Lei Estadual nº 3.699 de 31 de janeiro de 1.959 e a instalação ocorreu, no dia 27 de maio do mesmo ano, com a posse do primeiro Prefeito e da Câmara de Vereadores, data em que se comemora o Dia do Município. (GUARANI DAS MISSÕES, 2022, sem paginação).

Guarani das Missões está localizado na mesorregião noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, microrregião de Cerro Largo e pertence ao COREDE Missões. Conforme dados do IBGE (2022) possui população estimada em 7.393 habitantes; densidade demográfica de 37,93 hab./km<sup>2</sup>; e PIB *per capita* de R\$ 38.299,01 (2019), o que lhe confere a quinta posição na região geograficamente imediata de Santo Ângelo.

No estudo sobre Perfil Socioeconômico do Corede Missões destaca-se informações sobre a economia da região, em especial, dados sobre a industrialização que para este estudo é de fundamental importância:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Observa-se a predominância do cultivo de grãos nos maiores municípios, principalmente ao sul do COREDE, que possuem maior concentração fundiária. Os 18 municípios ao norte, com menores propriedades, apresentam uma produção agrícola mais diversificada, com produção de mandioca, fumo, batata inglesa e ervilha. A criação de bovinos de corte e de leite tem importância em todos os municípios da Região. As características de migração desse COREDE podem estar ligadas à expansão de culturas mecanizadas e empresariais, como a soja, o milho e o trigo, deslocando os pequenos produtores rurais. No VAB da Indústria, a Transformação detém 54,1%, seguida pela Construção Civil (29%) e pela Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (Serviços Industriais de Utilidade Pública – SIUPs), com 16,7%. Santo Ângelo desponta nos três segmentos, seguido por São Luiz Gonzaga. A Indústria Extrativa possui apenas 0,2% do setor. A Indústria de Transformação do COREDE, responsável por apenas 0,9% do setor no Estado, possui uma estrutura dependente da Agropecuária, o que lhe confere fragilidades resultantes dos períodos de estiagem e de queda nos preços das commodities. A Fabricação de Produtos Alimentícios é responsável por 84,3% do setor na Região, com destaque para a Fabricação de Óleos e Gorduras Vegetais e Animais e para o Abate e Fabricação de Produtos de Carne. (RIO GRANDE DO SUL, ANO 2015, p. 17 e 18).

Conforme destacado no Perfil do Corede Missões a presença da indústria é pouco expressiva na região, e essa situação, da mesma forma, predomina no Município estudado. No entanto, na tabela a seguir, visualiza-se que Guarani das Missões se situava dentre os principais municípios com maior valor adicionado para a indústria:

**Tabela 1:** Valor Adicionado Bruto – Municípios do COREDE Missões, 2012

### Estrutura Produtiva do COREDE Missões - 2012

Municípios	Valor Adicionado Bruto (R\$ mil)				Estrutura (%)		
	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agro	Ind	Ser
Bossoroca	124.869	45.379	6.028	73.463	36,3	4,8	58,8
Caibaté	82.647	17.824	10.988	53.834	21,6	13,3	65,1
Cerro Largo	314.825	29.742	51.087	233.996	9,4	16,2	74,3
Dezesseis de Novembro	31.718	9.806	2.381	19.531	30,9	7,5	61,6
Entre-Ijuís	137.410	30.114	14.061	93.236	21,9	10,2	67,9
Eugênio de Castro	83.181	19.521	12.045	51.614	23,5	14,5	62,1
Garruchos	94.952	27.196	29.437	38.319	28,6	31,0	40,4
Girúá	361.571	57.513	77.054	227.004	15,9	21,3	62,8
Guarani das Missões	178.071	28.030	61.680	88.361	15,7	34,6	49,6
Mato Queimado	30.761	15.093	1.357	14.311	49,1	4,4	46,5
Pirapó	38.988	14.929	2.376	21.684	38,3	6,1	55,6
Porto Xavier	105.156	15.758	10.777	78.621	15,0	10,2	74,8
Rolador	40.495	17.886	1.647	20.963	44,2	4,1	51,8
Roque Gonzales	95.695	29.820	11.601	54.274	31,2	12,1	56,7
Salvador das Missões	66.057	20.095	16.086	29.875	30,4	24,4	45,2
Santo Ângelo	1.199.705	52.878	243.122	903.705	4,4	20,3	75,3
Santo Antônio das Missões	166.432	59.745	9.637	97.050	35,9	5,8	58,3
São Luiz Gonzaga	540.341	69.099	100.980	370.262	12,8	18,7	68,5
São Miguel das Missões	148.157	57.892	6.099	84.165	39,1	4,1	56,8
São Nicolau	73.346	23.747	4.762	44.837	32,4	6,5	61,1
São Paulo das Missões	89.165	32.838	7.435	48.892	36,8	8,3	54,8
São Pedro do Butiá	60.688	28.825	6.389	25.475	47,5	10,5	42,0
Sete de Setembro	25.871	8.566	1.917	15.389	33,1	7,4	59,5
Ubiretama	37.463	14.958	1.869	20.636	39,9	5,0	55,1
Vitória das Missões	45.013	16.083	2.247	26.683	35,7	5,0	59,3
<b>COREDE</b>	<b>4.172.578</b>	<b>743.336</b>	<b>693.060</b>	<b>2.736.182</b>	<b>17,8</b>	<b>16,6</b>	<b>65,6</b>
<b>Estado</b>	<b>238.239.556</b>	<b>20.109.471</b>	<b>60.068.932</b>	<b>158.061.152</b>	<b>8,4</b>	<b>25,2</b>	<b>66,3</b>

Fonte: IBGE/FEE



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



**Fonte:** RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 38

Feitas estas considerações, parte-se para a análise sobre o distrito industrial, sua constituição, características e legislação vigente.

### ***Distrito (área) industrial do Município de Guarani das Missões***

O município possui uma área de 8.250,00 m<sup>2</sup> a qual denomina-se de “Área Industrial”. Foi adquirida com recursos próprios. Atualmente está subdividida em 12 lotes e uma área de recreação. Possui infraestrutura básica (água, energia e pavimentação), licença de operação vigente, estando, portanto, a partir do ano de 2021, apta a receber empreendimentos industriais.

Em pesquisa aos arquivos municipais, conforme Lei nº 315, de 02 de julho de 1975, verifica-se que a área industrial foi adquirida pelo Município e autorizada a doação à Cooperativa Tritícola e Agropastoril Giruá Ltda, para instalação de indústria de extração de óleos vegetais e derivados. No entanto, a Cooperativa solicitou a devolução da área, por não haver mais interesse na implantação da fábrica, a qual foi oficializada pela Lei nº 439, de 30 de agosto de 1978, assim revertendo a área para o Município.

No ano de 1996, através da Lei nº 1.548, de 12 de novembro de 1996, foi autorizada a concessão remunerada de uso de um lote à Associação de Apicultores do Município de Guarani das Missões, pelo prazo de 10 anos. No ano de 2005, através da Lei 2.116, de 16 de novembro de 2005, foi autorizada a concessão por mais 10 anos. Atualmente, resta somente o prédio da Associação naquele local.

Conforme evidenciam os documentos pesquisados, o Município vem, ao longo dos anos, editando atos normativos com o intuito de incentivar a instalação de indústrias como é o caso das Leis: nº 1.665, de 01 de dezembro de 1998; nº 1.976, de 16 de dezembro de 2003; nº 2.365, de 08 de abril de 2009. As referidas normas previam, em sua essência, os seguintes benefícios: venda subsidiada; concessão de uso ou doação de imóveis públicos; execução de serviços de terraplanagem; transporte de terra; materiais de construção para a execução de obras; cessão de uso ou doação de bens e equipamentos; execução de redes de energia elétrica e de abastecimento de água; mão-de-obra; subsídio para pagamento de despesas de aluguéis e energia; e incentivos fiscais. Observa-se que a Lei nº 2.365/09 continua vigente e alguns benefícios foram concedidos nos últimos anos como auxílio para custeio de locação de imóvel, pagamento de energia e terraplanagem, mas não para empresas instaladas no Distrito Industrial.

A Lei Municipal nº 3.060, de 29 de setembro de 2021, criou de fato e de direito, o distrito industrial, sua ementa define “*Cria o Distrito Industrial do Município de Guarani das Missões, estabelece incentivos à instalação de indústrias, institui o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e dá outras providências*”. A normativa tem objetivos específicos e definidos a fim de fomentar a ocupação do Distrito Industrial, consoante estabelece parte do texto do Art. 1º “...destinado a instalação de novas indústrias, à transferência, ampliação ou criação de filiais das já estabelecidas no território nacional”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

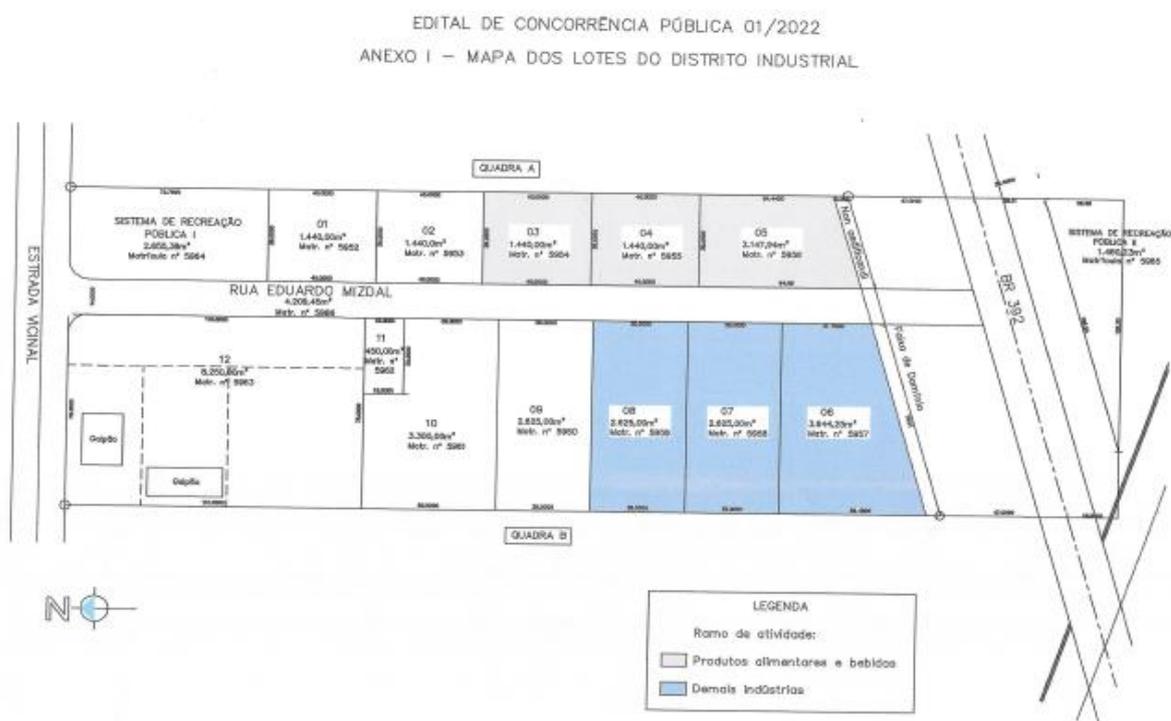


APOIO:



Na sequência, foi elaborado, pelo Poder Executivo, o edital de Concorrência Pública (CP) nº 001/2022, que estipulou as regras do certame, de acordo com a Lei 3.060/22, para a concessão de incentivos à instalação de indústrias, na forma de doação de lotes industriais, com encargos, localizados no Distrito Industrial do Município de Guarani das Missões/RS. Duas empresas interessadas participaram do processo, no entanto, ambas restaram desclassificadas por não atenderem as exigências legais. Desta forma, ainda, não há destinação dos lotes do Distrito Industrial. Na sequência apresenta-se, para fins de situação, o mapa da área do DI conforme edital da CP 001/2022:

Figura 1 – Mapa dos Lotes do Distrito Industrial de Guarani das Missões



Fonte: GUARANI DAS MISSÕES, 2022, sem paginação.

Diante da análise da legislação pesquisada e da atual conjuntura encontrada, o que ora se apresenta em Guarani das Missões não reflete o que a literatura da área propõe para um Distrito Industrial, se tendo, muito mais, uma área industrial, ainda em fase de elaboração, conforme demonstrado na Figura 1, que carece de muitas ações para a sua transformação em um Distrito Industrial no sentido proposto pela literatura da área.

## CONCLUSÃO

Este estudo procurou trazer algumas considerações a respeito da situação atual do Distrito Industrial do Município de Guarani das Missões, no qual se pode constatar que houveram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



iniciativas, desde o ano de 1975, à destinação da área para fins industriais. No entanto, apesar das ações de vários governos, o Distrito Industrial ainda não alavancou.

Pode-se inferir que a literatura dos distritos tende a destacar que eles se formam pela atuação mais decidida e propositiva das empresas do que pela indução do Estado. As experiências de ação do Estado estão mais orientadas para criar as condições de estruturação dos distritos do que de induzir distritos. Portanto, ao inverso do que se constatou em Guarani das Missões, no qual o Município foi o principal indutor, não tendo ainda a correspondência das empresas industriais locais e regionais.

Verificou-se ainda que a elaboração das políticas públicas municipais de intervenção no desenvolvimento local, mediante o fomento do setor industrial, nas diversas legislações editadas até o presente momento, não produziu os efeitos esperados que eram o de (re) ativar e ampliar a atividade industrial. Isto nos leva a fazer alguns questionamentos que podem ser hipóteses do porquê o Distrito Industrial de Guarani das Missões não prosperou ao longo de mais de 40 anos de existência da área:

- a) Falta de um estudo prévio para identificar se de fato o Município tem potencial industrial e para qual ou quais segmentos do ramo se poderia obter êxito;
- b) Há falta de diálogo entre os atores que planejaram (governo) a política de fomento de criação do Distrito Industrial com os demais atores (Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), Associação Comercial e Industrial -ACI, Empresas do ramo industrial, Entidades de Classe, Sindicatos, Sociedade em Geral, etc.)?
- c) Tendo em vista a sucessão de governos, a ausência de um planejamento estratégico de longo prazo, que superasse os mandatos dos legisladores, pode ter influenciado na descontinuidade da implementação e avaliação das políticas públicas?
- d) Consoante aponta o diagnóstico do Perfil do Corede Missões a região é essencialmente voltada para a produção agrícola, seria este um dos fatores determinantes para o não sucesso do Distrito Industrial?

Diante do pesquisado conclui-se que o Distrito Industrial do Município de Guarani das Missões ainda não constitui uma aglomeração de empresas, com elevado grau de especialização e interdependência, seja de caráter horizontal (entre empresas de um mesmo segmento, ou seja, que realizam atividades similares) ou vertical (entre empresas que desenvolvem atividades complementares em diferentes estágios da cadeia produtiva), e sim está constituída como uma área industrial idealizada pelo Poder Público que recebeu investimentos para tal finalidade.

As políticas públicas municipais, nesse contexto, devem ter como objetivo central o de criar, um ambiente favorável à atração de investimentos, desenvolvendo e fortalecendo instituições que conduzam ao aumento de sua capacidade de transformação e de aceitação de inovações tecnológicas, pensando ainda no desenvolvimento sustentável do Município e da região que está inserido.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S.L, CARDOSO, V.V, RIBAS, T.A.M, STASIAK, P.H.S, (2019). Distritos Industriais em municípios da mesorregião noroeste do Estado do Rio Grande do Sul: concepções teórico-empíricas de intervenção pública nos territórios locais. *In: IX Seminário sobre Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais*, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro de 2019. **Anais....** Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/19365>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano XIX, v. 2, n. 37, p. 6-34, ag. 2017.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-145, 1996. Disponível em: [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135). Acesso em: 18 ag. 2022.

CARVALHO, J. O. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Campina Grande: EDUEPB, 2014. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/wgg9f> . Acesso em: 07 jul. 2022.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [S.l.], v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/12>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CORRÊA, J.C.S; SILVEIRA, R.L.L; KIST, R.B.B. Sobre o conceito de Desenvolvimento Regional: notas para o debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. G&DR. V. 15, N. 7, Edição Especial, P. 3-15, dez/2019. Taubaté, SP, Brasil. ISSN: 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5255/870>. Acesso em: 19 set. 2022.

CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico. Texto para discussão nº 260. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. (2011). Desenvolvimento a partir da Perspectiva Territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 2, n. 4, p. 33–62, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/97>. Acesso em: 09 jul. 2022.

DALLABRIDA, V. R.; DESCHAMPS, M. V.; SCHIMALSK, M. B.; KNOREK, R. Aportes teórico-metodológicos sobre a dimensão espacial do desenvolvimento: uma contribuição. **Drd - Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n. 1, p. 188–207, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/71>. Acesso em: 09 jul.2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALVÃO, O. J. A. Cluster e Distritos Industriais: Estudos de casos em países selecionados e implicação de política. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 2-48, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/85/154>. Acesso em: 15 ago. 2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Dados históricos**. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/cidade>. Acesso em: 09 jul.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 315, de 02 de julho de 1975**. Autoriza a aquisição de imóvel e sua instalação para indústria, a abertura de crédito especial e dá outras providências. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/3014/pautoriza-a-aquisicao-de-imovel-doacao-para-instalacao-de-industriasp/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 439, de 30 de agosto de 1978**. Autoriza receber em devolução o imóvel doando a Coop. Trit. Agropastoril Giruá Ltda para patrimônio do Município. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/3139/pautoriza-receber-em-devolucao-o-imovel-doando-a-coop-trit-agropastoril-girua-ltda-para-patrimonio-do-municipiop/>. Acesso em: 15 ago.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 1.548, de 12 de novembro de 1996**. Autoriza concessão não remunerada de uso à Associação de Apicultores do Município de Guarani das Missões. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/4402/pautoriza-concessao-nao-remunerada-de-uso-a-associacao-de-apicultores-do-municipio-de-guarani-das-missoesp/> Acesso em: 15 ago.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 1.665, de 01 de dezembro de 1998**. Dispões sobre incentivos para instalação de indústrias no município e dá outras providências. Disponível no livro de Leis, 1998, sem paginação. Arquivos Municipais.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 1976, de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a política de incentivos ao desenvolvimento econômico e social do Município de Guarani das Missões e dá outras providências. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/965/lei-n-1976-de-16-de-dezembro-de-2003-dispoe-sobre-a-politica-de-incentivos-ao-desenvolvimento-economico-e-social-do-municipio-de-guarani-das-missoes-e-da-outras-providencias/>. Acesso em: 15 ago.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei Nº 2.116, de 16 de novembro de 2005**. Autoriza a Concessão não Remunerada de uso à Associação Guaraniense de Apicultores (AGA) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/1104/lei-n-2116-de-16-de->



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICRI  
 20 ANOS

APOIO:



novembro-de-2005-autoriza-a-concessao-nao-remunerada-de-uso-a-associacao-guaraniense-de-apicultores-aga-e-da-outras-providencias/. Acesso em: 15 ago.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Lei nº 2.365, de 08 de abril de 2009** - Dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do Município de Guarani das Missões, cria o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e dá outras providências. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/1366/lei-n-2365-de-08-de-abril-de-2009-dispoe-sobre-a-politica-de-incentivo-ao-desenvolvimento-economico-e-social-do-municipio-de-guarani-das-missoes-cria-o-programa-de-desenvolvimento-economico-e-social-e-da-outras-providencias/>. Acesso em: 15 ago.2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **LEI Nº 3.060, de 29 de setembro de 2021**. Cria o Distrito Industrial do Município de Guarani das Missões, estabelece incentivos à instalação de indústrias, institui o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/legislacao/detalhe/4860/p-styletext-alignjustifycria-o-distrito-industrial-do-municipio-de-guarani-das-missoes-estabelece-incentivos-a-instalacao-de-industrias-institui-o-conselho-de-desenvolvimento-industrial-cdi-e-da-outras-providenciasp/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

GUARANI DAS MISSÕES (RS). **Edital de Concorrência Pública 001/2002**. Disponível em: <https://www.guaranidasmissoes.rs.gov.br/licitacao/detalhe/267/p-styletext-alignjustifiedital-de-concorrencia-publica-para-a-concessao-de-incentivos-a-instalacao-de-industrias-na-forma-de-doacao-de-lotes-industriais-com-encargos-localizados-no-distrito-industrial-do-municipio-de-guarani-das-missoesrs-criado-pela-lei-n-3060-de-29-de-setembro-de/>. Acesso em: 18 set. 2022.

IBGE. **CIDADES@**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/guarani-das-missoes/panorama>. Acesso em: 09 jul. 2022.

JONER, G. R. H. Distritos industriais: breve contextualização teórica e características. *In: X Seminário de Desenvolvimento Regional. 2021, Santa Cruz do Sul. Anais [...]: Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2021.* Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/20991/1192613287> Acesso em: 07 jul. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LOPES, Raul. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (PT): Celta, 2001.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013

MALHEIRO, M. L.M. **A problemática da Inovação territorial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) – Instituto Universitário Lisboa, Portugal, 2013. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/8363>. Acesso em: 07 jul. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MATTEDI, M. A. Pensando com o desenvolvimento regional: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., BARBOSA, J. L. A. (orgs.). **Celso Furtado: a esperança militante (Desafios):** vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, p. 75-127. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786586221688>. Acesso em: 18 ago. 2022.

MELO, Ana I. Distritos Industriais marshallianos: o caso de Águeda. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 12, v. 2, p. 29-51, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5143/514351905002.pdf>. Acesso em: 19 de set. 2022.

MILANI, C. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). **Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 11, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12637>. Acesso em: 16 ago. 2022.

NEVES, J. Luís. Pesquisa qualitativa- características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em Administração**, São Paulo, V1, n. 3, 2º SEM./1996 – disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>. Acesso em: 15 de ago. 2015.

OLIVEIRA, G. B; LIMA, J. E. S. Elementos Endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, mai./dez. 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/571>. Acesso em: 07 jul. 2022.

OLIVEIRA, L.E.G. de. Algumas considerações sobre a implantação de distritos industriais. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 34, p. 22-69, 1976. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1976\\_v38\\_n4.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1976_v38_n4.pdf). Acesso em: 19 set. 2022.

PATIAS, I. A.; BAGGIO, D. K.; BRIZOLLA, M. M. B. O distrito industrial como agente da inovação, na perspectiva da hélice quádrupla. In: Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional, [S. l.], v. 2, n. 1, 2021. **Anais...** Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/21218>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PAULA, J. Desenvolvimento local como fazer? Brasília: **SEBRAE**, 2008. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/desenvolvimento-local-como-fazer,304ad1eb00ad2410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 07 jul. 2022.

RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H; OLIVEIRA, A. Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: **LETRA CAPITAL**, 2014.

REDE DE PESQUISAS EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS (REDESIST). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ, 2003. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/14-redesist/paginas/45-glossario>. Acesso em: 19 set. 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



RIO GRANDE DO SUL. Secretaria De Planejamento, Governança e Gestão. **Perfis Socioeconômicos 2015 Missões**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais> Acesso em: 16 ago. 2022.

SANTOLIN, R.B., CATEN, C.S.T. Modelo de distritos industriais sob ótica da sustentabilidade: uma revisão da bibliográfica. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis, v. 7, n. 14, p. 129-150, 2015.

SANTOS, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. da S. Desenvolvimento: um conceito em construção. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 44-61, 2012. DOI: 10.24302/drd.v2i1.215. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/215>. Acesso em: 19 set. 2022.

SEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas**. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/perfil-dos-municipios-gauchos/>. Acesso em: 07 jul. 2022.

SOCIOLOGIAS, C. E.; SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 07 jul. 2022.

SPINOLA, N. D. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Bahia, Salvador, Ano III, n. 4, julho de 2001. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/592>. Acesso em: 07 jul.2022.

SOUZA, C. M. M.; THEIS, I. Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas – uma breve introdução. In: MANSUR, C.; THEIS, I. (org.) **Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas**. Blumenau: Edifurb, 2009.

TAKAMI, S. T.; MENDES, A. A. Distritos Industriais e vantagens locacionais em Piracicaba. **Geografia**, Rio Claro, v. 41, n. 1, p. 47-61, jan. /abr. 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/agegeo/article/download/11879/8173/&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 19 set. 2022.

TAPIA, J. R. B. Distritos industriais, sistemas locais de inovação e os novos desafios da governança local: balanço à luz da experiência internacional. **XXVII Encontro Anual da ANPOCS – 2003**, GT: Empresariado e Ação Coletiva.Tema: Globalização, Empresariado e Desenvolvimento: Dilemas do Capitalismo Brasileiro, Caxambu 23-26 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt05-22/4157-jtapia-distritos/file>. Acesso em 19 set. 2022.

THEIS, I.M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., BARBOSA, J. L. A. (orgs.). **Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)**: vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 43-74. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786586221688>. Acesso em: 18 ag. 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



VALE, G. M. V.; CASTRO, J. M. Clusters, Arranjos Produtivos Locais, Distritos Industriais: Reflexões sobre Aglomerações Produtivas Clusters. **Análise Econômica**, v. 53, p. 81–97, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática: ST3 - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NA MESORREGIÃO DIFERENCIADA DO ITABAPOANA, BRASIL

SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN THE DIFFERENTIATED MESOREGION OF  
ITABAPOANA, BRAZIL

DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN LA MESOREGIÓN DIFERENCIADA DE ITABAPOANA,  
BRASIL

Douglas Vianna Bahiense<sup>1</sup>, Jandir Ferrera de Lima<sup>2</sup>, Lucir Reinaldo Alves<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo. Mestre em Produção Vegetal pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Bolsista de Apoio Técnico do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR)/Londrina. E-mail: douglas.bahiense@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional (UQAC). Professor associado do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e de Economia (PGE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), do Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento Territorial (CRDT/Canadá) e do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR/UNIOESTE). E-mail: jandir.lima@unioeste.br.

<sup>3</sup> Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. E-mail: lucir.alves@unioeste.br ou lucir\_a@hotmail.com

### RESUMO

Esse artigo analisa o panorama regional da Mesorregião Diferenciada do Itabapoana com base nos parâmetros econômicos e sociais. A metodologia do trabalho corresponde a organização e análise da população estimada, do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). No caso da análise inter-regional, os municípios São João da Barra (RJ) e Presidente Kennedy (ES) apresentaram, no período de 2005 a 2016, uma taxa de crescimento anual de IC elevada em relação ao PIB Total Brasileiro. No ID, os municípios de Itaperuna (RJ); Presidente Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); e Campos dos Goytacazes (RJ) desenvolveram satisfatoriamente nas notas no IFDM influenciados principalmente nos investimentos na saúde. Para concluir, a Mesorregião do Itabapoana diminuiu de fato a proporcionalidade econômica do PIB nos anos de 2014, 2015 e 2016 por conta da queda da receita dos *royalties* do petróleo.

**Palavras-chave:** Relações de Desenvolvimento e Crescimento; Índice de Centralidade; Índice de Disparidade; Análise Inter-Regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## RESUMEN

Este artículo analiza el panorama regional de la Mesorregión Diferenciada de Itabapoana a partir de parámetros económicos y sociales. La metodología de trabajo corresponde a la organización y análisis de la población estimada, el Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN (IFDM). En el caso del análisis interregional, los municipios de São João da Barra (RJ) y Presidente Kennedy (ES) presentaron, en el período de 2005 a 2016, una alta tasa de crecimiento anual de IC en relación al PIB Total brasileño. En el ID, los municipios de Itaperuna (RJ); Presidente Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); y Campos dos Goytacazes (RJ) evolucionaron satisfactoriamente en los puntajes del IFDM, influenciados principalmente por las inversiones en salud. Para concluir, la Mesorregión de Itabapoana efectivamente disminuyó a la proporcionalidad económica del PIB en los años 2014, 2015 y 2016 debido a la caída en los ingresos por regalías petroleras.

**Palabras clave:** Relaciones de Desarrollo y Crecimiento; Índice de Centralidad; índice de disparidad; Análisis Interregional.

## ABSTRACT

This article analyzes the regional panorama of the Differentiated Mesoregion of Itabapoana based on economic and social parameters. The methodology used was the organization and analysis of the estimated population, the Gross Domestic Product (GDP) and the FIRJAN Index of Municipal Development (IFDM). In the case of the inter-regional analysis, the municipalities São João da Barra (RJ) and Presidente Kennedy (ES) presented, in the period from 2005 to 2016, a high annual growth rate of CI in relation to the Brazilian Total GDP. In the ID, the municipalities of Itaperuna (RJ); President Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); and Campos dos Goytacazes (RJ) developed satisfactorily in the IFDM scores, mainly influenced by investments in health. To conclude, the Mesoregion of Itabapoana effectively reduced the economic proportionality of GDP in 2014, 2015 and 2016 due to the decline in income from oil royalties.

**Keywords:** Development and Growth Relations; Centrality Index; Disparity Index; Interregional Analysis.

## 1. INTRODUÇÃO

Oliveira e Lima (2003) identificaram três principais forças de atuação no processo do desenvolvimento regional. A primeira é a alocação de recursos, que compreende a disponibilidade dos capitais para investimentos facilitando as tomadas de decisões na Região. A segunda são os efeitos das políticas econômicas, que tem reflexos no planejamento e no desenvolvimento regional. E a terceira é a ativação social, que se dá a partir dos impactos políticos, institucionais e sociais dos planos de desenvolvimento. Ou seja, além de conciliar crescimento e desenvolvimento econômico, nas regiões também se deve conciliar a ativação das forças territoriais. Renzi, Henz e Rippel (2019) complementam este tipo de argumentação ao afirmar que as relações entre desenvolvimento e crescimento econômico devem estar em adequação com as questões sociais, político-institucionais e, sobretudo, sustentáveis.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Nessa perspectiva, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2007 implementou o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), como instrumento para atuar nas sub-regiões. No caso, como um recorte espacial mais singular para a atuação da intervenção regional e a ações de políticas mais territorializadas. Nesse contexto, foram criadas e implementadas treze Mesorregiões Diferenciadas. Nessas Mesorregiões, a ênfase da política pública regional foi a redução das disparidades regionais, o estímulo ao desenvolvimento endógeno e o fortalecimento de arranjos produtivos, como forma de impulsionar a economia e o desenvolvimento regional (CARGNIN; RÜCKERT, 2013).

Dentre as Mesorregiões criadas, está a Mesorregião Diferenciada de Itabapoana, objeto dessa análise, que é um território originado pela mesma nomenclatura da Bacia Hidrográfica. Ela reúne cerca de 264 km de extensão através das nascentes do Estado de Minas Gerais, percorrendo os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo até chegar a foz do município fluminense de São Francisco do Itabapoana. Esta Mesorregião, exerce a sua influência hidrográfica na agricultura local e tem uma aproximação estratégica para as demais regiões economicamente desenvolvidas como Juiz de Fora (MG); Manhuaçu (MG); Carangola (MG); Cachoeiro do Itapemirim (ES); Campos dos Goytacazes (RJ); e Itaperuna (RJ). Apesar da sua relevância para a sua área de influência, a Mesorregião do Itabapoana é uma região pouco dimensionada cientificamente. Para tanto, deve-se ampliar os espectros para entender a real situação do desenvolvimento regional (SILVEIRA e OLIVEIRA, 2016).

Dadas as considerações importantes sobre o desenvolvimento, questiona-se o perfil do desenvolvimento socioeconômico da Mesorregião Diferenciada do Itabapoana. Por isso, objetiva-se em investigar o panorama regional com base nos parâmetros econômicos, sociais e da atuação dos serviços públicos realizados nos municípios.

Organiza-se o trabalho abordando aspectos do desenvolvimento socioeconômico brasileiro na sua literatura. Após essa abordagem bibliográfica e metodológica, deve-se interpretar os resultados da pesquisa da mesorregião do Itabapoana conforme o propósito científico.

## 2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Bielschowsky (2012) apresenta três principais fatores de desenvolvimento no Brasil: a possibilidade do mercado de consumo em massa, por meio da distribuição de renda e o estímulo aos setores industriais e de serviços; abundância dos recursos naturais no país; e as parcerias público-privadas nos modelos de infraestrutura nacional.

A união desses fatores estimulou o salto de desenvolvimento econômico no Brasil no Pós-Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1980, principalmente nos investimentos na indústria. Por detrás das circunstâncias, o próprio Governo, à época, propusera um modelo nacional-desenvolvimentista, que privilegiou à industrialização do país com amparo no processo de substituição de importações e sendo atuante no papel de planejar e financiar projetos de infraestrutura, coadjuvado pelas empresas multinacionais (PAULA, 2006).

No entanto, a partir da década de 1980, este modelo de nacional-desenvolvimentista perdeu a sua capacidade tendo como reflexos na economia o aumento dos preços e a crise fiscal presente no Brasil. Nesse período de instabilidade macroeconômica, para dar continuidade nas políticas de desenvolvimento implantaram-se ideias do liberalismo como alternativa de sair da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



crise ao permitindo a abertura gradual da economia brasileira ao capital estrangeiro e ao comércio externo (BIELSCHOWSKY, 2012).

Contudo, uma nova percepção de desenvolvimento, presente a partir da década de 1990, propõe a própria reforma do Estado no âmbito político, regulatório e administrativo. Uma das alternativas desta reforma seria a efetivação das políticas voltadas ao progresso técnico e à incorporação de novas ideias de produção, além da inclusão estratégica de instituições inerentes ao desenvolvimento, como o investimento de pesquisa e educação pública (PAULA, 2006)

Piacenti (2016) ressalta que o ciclo de crescimento econômico irá depender da potencialidade regional em explorar suas riquezas, por intermédio iniciativas institucionais. Dependerá, também, eventuais consequências das políticas administrativas voltadas para economia e setores estratégicos de infraestrutura e energia sobre a economia regional. Esses tipos de execuções, sob responsabilidade do Governo Federal, geram cenários às decisões regionais ou municipais, que podem atrair ou atrasar o crescimento econômico do território, de acordo com as especificidades técnicas.

Em consequência, uma das ações no início do século XXI foi o resgate do protagonismo do Estado junto ao desenvolvimento regional. O marco dessa ação foi a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), promulgada em 2007 pela administração pública federal. O diferencial desta proposta original foi o reconhecimento das particularidades regionais como indutoras do desenvolvimento territorial (FERRERA DE LIMA, 2020).

Porém, o PROMESO encerrou-se em meados de 2015 e o modelo do PNDR sofreu alterações normativas em 2020 a partir da nova tipologia da dinâmica regional brasileira com a devida responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Dentre as novas diretrizes, encontra-se a formação de um painel de dados e indicadores para supervisionar a performance das regiões brasileiras ao levantar dados socioeconômicos recentes para, enfim, delimitar e traçar parâmetros para a utilização dos fundos constitucionais principalmente para territórios menos desenvolvidos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil (FERRERA DE LIMA, 2020).

### 3. METODOLOGIA

A metodologia do trabalho está dividida em duas fases: a primeira fase foi a organização dos dados nos municípios da Mesorregião Diferenciada Itabapoana (Mapa 1). Os dados foram: População Estimada; do Produto Interno Bruto (PIB); PIB do setor industrial, terciário e da administração pública, estimado a partir do Valor Adicionado Bruto (VAB); e, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). O período analisado foi de 2005 a 2016, haja vista que esse período reflete o início da “decolagem” da economia brasileira no século XXI, com índices significativos de crescimento econômico, e sua “aterrissagem” a partir da crise econômica de 2016. Também nesse período funcionou o PROMESO, no qual a Mesorregião Diferenciada Itabapoana foi alvo de políticas públicas de desenvolvimento regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



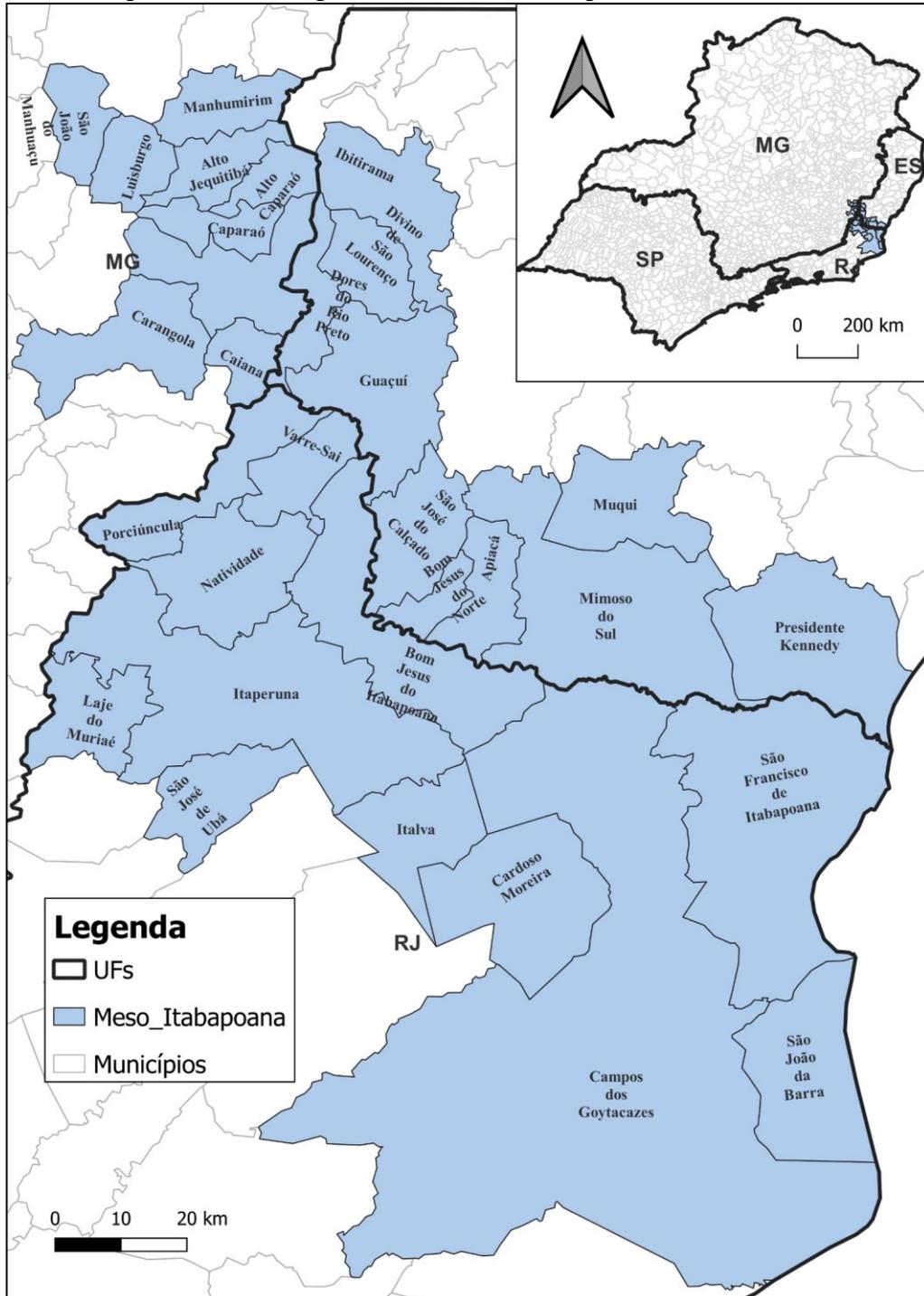
PROMOTORES:



APOIO:



Mapa 1 – Municípios da Mesoregião Diferenciada Itabapoana



Fonte: Adaptações dos autores a partir de IBGE (2022).

De acordo com o Diário Oficial da União (BRASIL, 2010), foram classificados na Mesoregião Itabapoana 31 municípios em três estados: Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (Quadro 1). Esse rol de municípios não teve alteração nos últimos anos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## Quadro 1 – Relação dos Municípios da Mesorregião Diferenciada Itabapoana – 2010

Municípios do Espírito Santo	Municípios de Minas Gerais	Municípios do Rio de Janeiro
<ul style="list-style-type: none"><li>• Apiacá</li><li>• Bom Jesus do Norte</li><li>• Divino de São Lourenço</li><li>• Dolores do Rio Preto</li><li>• Guaçuí</li><li>• Ibitirama</li><li>• Mimoso do Sul</li><li>• Muqui</li><li>• Presidente Kennedy</li><li>• São José do Calçado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alto Caparaó</li><li>• Alto Jequitibá</li><li>• Caiana</li><li>• Caparaó</li><li>• Carangola</li><li>• Espera Feliz</li><li>• Luisburgo</li><li>• Manhumirim</li><li>• São João do Manhuaçu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Jesus do Itabapoana</li><li>• Campos dos Goytacazes</li><li>• Cardoso Moreira</li><li>• Italva</li><li>• Itaperuna</li><li>• Laje do Muriaé</li><li>• Natividade</li><li>• Porciúncula</li><li>• São Francisco de Itabapoana</li><li>• São João da Barra</li><li>• São José de Ubá</li><li>• Varre-Sai</li></ul>

Fonte: BRASIL (2010).

Os dados foram coletados no Censo Demográfico para os anos de 2005 e 2006, 2008 e 2009; e 2011 a 2016 via IBGE (2020) IPEADATA (2022), para a população estimada de 2007; FIRJAN (2022), de 2005 a 2016. Organizados os dados, logo serão avaliados nos próximos itens.

A segunda fase da pesquisa foi a preparação dos dados e a estimativa de indicadores. O primeiro passo foi realizar o deflacionamento do PIB e o VAB por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ano base de 2005. Os dados foram coletados no Banco Central do Brasil (BCB, 2022).

Em seguida, foi efetuada a estimativa do índice de centralidade idealizado por Walter Christaller. Este mensura a especialização dos setores econômicos que determinará (ou não) a prosperidade de um ponto central, referindo o município em questão. Quanto maior a área de atuação de uma localidade, mais polarizado fica (STRASSBURG, FERRERA DE LIMA; OLIVEIRA, 2014). Nesse caso, estimam-se os cálculos nessa equação:

$$IC \text{ intra} = \frac{VAB \text{ urbano município}}{População \text{ Município}} / \frac{PIB \text{ Município}}{População \text{ Mesorregião}} \quad (1)$$

$$IC \text{ inter} = \frac{PIB \text{ município}}{População \text{ Município}} / \frac{PIB \text{ Brasil}}{População \text{ Brasil}} \quad (2)$$

A próxima etapa é o Índice de Disparidade (ID), utilizando como parâmetro o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é estimado a partir de três dimensões, quais sejam: saúde, educação, emprego e renda. Na escala do IFDM, quanto mais próximo da unidade (1), melhor o perfil do desenvolvimento socioeconômico municipal. Assim, na escala de classificação, os municípios com resultados abaixo de 0,4 ponto, classificam-se como desenvolvimento baixo; resultados entre 0,4 e 0,6 ponto seriam o desenvolvimento regular; resultados entre 0,6 e 0,8 ponto seriam desenvolvimento moderado; resultados acima de 0,8 ponto apontam desenvolvimento alto (FIRJAN, 2022).

No caso dos resultados do ID, os valores dos índices variam de 0 a 1 assim como as classificações desenvolvidas em três tipos como do convergente ao dinâmico ( $\geq$  que 0,30); um valor mais concentrado (entre 0,19 e 0,29); e um desenvolvimento praticamente estático ( $\leq$  que 0,18) (HOUARD; MARFOUK, 2000; RAIHER; FERRERA DE LIMA; OSTAPECHEN, 2017; MANTOVANI *et al.* 2020). A equação (03) apresenta a estimativa do ID :

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



$$ID\ inter/intra = \frac{(IFDM\ i - IFDM\ mínimo\ de\ j)}{IFDM\ máximo\ de\ j - IFDM\ mínimo\ de\ j} \quad (03)$$

Em que: *IFDM i* representa o valor apresentado para o município em análise; *IFDM mínimo de j* representa o menor valor apresentado pelo IFDM na Mesorregião. *IFDM máximo de j* representa o maior valor apresentado pelo IFDM. Essas variáveis podem ser adaptadas por dimensão, caso análise seja o IFDM desagregado.

Após o cumprimento das fases da pesquisa, se organizaram os resultados para efeito de comparação e análises, que foram apresentados no tópico resultados e discussões.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados das variáveis da Mesorregião Diferenciada Itabapoana, no caso as variáveis populacionais, econômicas e índices de centralidade e disparidade, farão entender a complexidade do desenvolvimento regional visto que essas proporções mudam de acordo com a dinamicidade de cada município.

### 4.1 População Estimada, Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB)

Entre 2005 e 2010, a taxa média de crescimento populacional da Mesorregião Diferenciada Itabapoana foi de 0,81% ao ano. Essa taxa correspondeu a um aumento de 88.060 habitantes e a população total ficou estimada em 1.043.339 para o ano de 2016, conforme estimativas do IBGE (2020). Essa informação já demonstra um baixo índice de crescimento demográfico no conjunto da Mesorregião, mas de forma mais singular a distribuição da população já demonstra as disparidades internas entre os municípios, expressos na Tabela 1.

**Tabela 1** – Brasil: *Ranking* dos 10 municípios mais populosos da Mesorregião Diferenciada Itabapoana – 2005/2016

Município	População 2005	Representação da População da Mesorregião (%)	Município	População 2016	Representação da População da Mesorregião (%)
Campos dos Goytacazes (RJ)	426.212	44,6	Campos dos Goytacazes (RJ)	487.186	46,7
Itaperuna (RJ)	92.183	9,6	Itaperuna (RJ)	99.504	9,5
São Francisco de Itabapoana (RJ)	46.024	4,8	São Francisco de Itabapoana (RJ)	41.240	4,0
Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	36.024	3,8	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	36.031	3,5
Carangola (MG)	32.485	3,4	São João da Barra (RJ)	34.884	3,3
São João da Barra (RJ)	28.609	3,0	Carangola (MG)	33.513	3,2
Guaçuí (ES)	27.702	2,9	Guaçuí (ES)	30.946	3,0
Mimoso do Sul (ES)	27.551	2,9	Mimoso do Sul (ES)	27.369	2,6
Manhumirim (MG)	21.739	2,3	Espera Feliz (MG)	24.641	2,4
Espera Feliz (MG)	21.145	2,2	Manhumirim (MG)	22.683	2,2
<b>População da Mesorregião (2005)</b>	<b>955.279</b>		<b>População da Mesorregião (2016)</b>	<b>1.043.339</b>	

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados do IBGE (2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Pela Tabela 1 nota-se duas situações na Mesorregião: a predominância fluminense no aspecto demográfico; e, a hegemonia genuinamente urbana de dois municípios do Estado do Rio de Janeiro, quais sejam: Campos dos Goytacazes e Itaperuna, cujos valores conjuntos representam acima de 50% da população da Mesorregião.

Já no contexto da dinâmica econômica, o Produto Interno Bruto (PIB) da Mesorregião do Itabapoana representava acerca de 1,54% da economia brasileira, em 2005 (Tabela 2). Porém, essa participação econômica regional chegou ao ápice de 1,88% em 2008. No entanto, no ano de 2015 (0,99%) e de 2016 (0,55%), reduziram-se drasticamente as respectivas participações para o PIB Nacional (IBGE, 2022).

**Tabela 2 – Ranking e Participação (%) dos 10 municípios mais desenvolvidos do PIB deflacionado e da Taxa Média Anual de Crescimento dos municípios da mesorregião Itabapoana (2005-2016)**

Municípios	PIB (% da Mesorregião) 2005	Municípios	PIB (% da Mesorregião) 2016
Campos dos Goytacazes (RJ)	84,57	Campos dos Goytacazes (RJ)	52,57
Itaperuna (RJ)	3,40	São João da Barra (RJ)	11,84
São João da Barra (RJ)	3,22	Itaperuna (RJ)	7,67
Presidente Kennedy (ES)	1,96	Presidente Kennedy (ES)	5,87
Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,83	São Francisco de Itabapoana (RJ)	2,91
São Francisco de Itabapoana (RJ)	0,83	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	2,16
Carangola (MG)	0,54	Guaçuí (ES)	1,73
Mimoso do Sul (ES)	0,45	Carangola (MG)	1,54
Guaçuí (ES)	0,44	Mimoso do Sul (ES)	1,37
Porciúncula (RJ)	0,36	Espera Feliz (MG)	1,30
<b>Taxa Média Anual de Crescimento da Mesorregião (2005-2016)</b>			<b>4,26%</b>

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados do IBGE (2020).

No ano de 2005, a maior concentração do PIB regional ocorria no município de Campos dos Goytacazes (RJ), com valor representativo de 84,57% do PIB, mas diminuiu para 52,57%, em 2016. Apesar do panorama da distribuição do produto na Mesorregião se manter concentrado, deve-se ressaltar, os êxitos de crescimento na economia regional, que foram dos municípios de São João da Barra (RJ), com 11,84%; Itaperuna (RJ), com 7,67%; e Presidente Kennedy, com 5,87%. No ano de 2016, Campos dos Goytacazes (RJ); São João da Barra (RJ); Itaperuna (RJ); e Presidente Kennedy (ES) detinham em conjunto 81,38% do PIB urbano da Mesorregião. Como essa participação se fortaleceu no período, a economia desses municípios ficou menos dependente da produção primária.

Analisando a questão interregional, 25 municípios da Mesorregião do Itabapoana tiveram o desempenho da taxa de crescimento acima da média nacional do PIB (10,19% a.a.). Porém, seis municípios não alcançaram à taxa média de crescimento do PIB Nacional, que foram: Campos dos Goytacazes (RJ); Itaperuna (RJ); Natividade (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); Bom Jesus do Norte (ES); e Varre-Sai (RJ).

Na taxa média de crescimento (2005-2016), o *ranking* dos municípios da Mesorregião apresentou os valores percentuais dentre 32% a 14% a.a., sendo Presidente Kennedy (ES) e São João da Barra (RJ), respectivamente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A respeito da questão interregional, a grande maioria dos municípios da Mesorregião apresentou suas taxas de crescimento econômico superiores à média do PIB urbano, exatos 23 municípios.

Segundo informações de Silva Junior (2014), o principal segmento econômico da Bacia do Rio Itabapoana (ou Mesorregião) é a agropecuária, ligada fortemente à produção cafeeira, pecuária leiteira, setor sucroalcooleiro e fruticultura tropical. Outras fontes de riqueza estão atreladas à atividade pesqueira, indústria, extrativismo mineral (sobretudo na extração de areia para a construção civil) e usinas hidrelétricas.

De acordo com Gimenes (2005), um instrumento facilitador do desenvolvimento regional e econômico é o consórcio intermunicipal, fundado no ano de 1997, com foco no desenvolvimento sustentável. As principais realizações do Consórcio à época foram o plantio experimental de morangos, cursos de capacitações para o público e centros de informações turísticas.

Em relação à taxa de crescimento anual do PIB urbano, o município que praticamente não avançou na dinâmica econômica foi Campos dos Goytacazes (RJ). A economia de Campos dos Goytacazes entrou em declínio, segundo Vargas, Campos e Vargas (2016), pela perda dos repasses dos *royalties* do petróleo chegando até metade dos seus recursos do ano de 2014 a 2015, impactando o cenário de riscos e incertezas para a economia local. Tal dependência financeira chega ao valor de 55,9%, entre 2013 a 2015, que possivelmente não estimulou alternativas econômicas que amenizasse à queda de arrecadação.

O território da bacia do rio Itabapoana engloba uma porção pequena, no seu curso hidrográfico, do município de Campos dos Goytacazes (RJ), onde praticamente não possui representatividade na própria região. Talvez essa situação tenha relação estrita com o eixo de progresso econômico no estado do Rio de Janeiro, no qual a economia campista está estrategicamente voltada na região Norte (Campos dos Goytacazes). Então, as regiões compostas nesta Bacia Hidrográfica, como a Região Noroeste Fluminense; parte da Zona da Mata Mineira; e parte do Sul Capixaba; acabaram sendo excluídos por parte das autoridades políticas, que fatalmente dificulta o processo de políticas econômicas (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2016).

## 4.2 IFDM, Índices de Centralidade e Disparidade

Na Tabela 3, considerando o ano de 2016, os municípios bem ranqueados no IFDM foram: Itaperuna (RJ); Presidente Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); Campos dos Goytacazes (RJ); Ibitirama (ES); Italva (RJ); São João da Barra (RJ). Natividade (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); e Guaçuí (ES). Todos esses municípios têm notas acima da média do IFDM-Brasil e dessa classificação, os 5 primeiros colocados evoluíram de forma satisfatória no desenvolvimento municipal, considerando os anos decorrentes de 2005 a 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

**Tabela 3 – Brasil: *Ranking* e Participação (%) dos mais bem colocados do IFDM-Geral e Taxa Média Anual de Crescimento dos municípios da Mesorregião Itabapoana (2005-2016)**

Municípios	IFDM Geral 2005	Municípios	IFDM Geral 2016	Municípios	Taxa Média Anual de Crescimento (2005-2016)
Natividade (RJ)	0,7355	Itaperuna (RJ)	0,8180	Ibitirama (ES)	3,38%
Itaperuna (RJ)	0,7255	Presidente Kennedy (RJ)	0,7777	Luisburgo (ES)	2,89%
Italva (RJ)	0,7119	São José de Ubá (RJ)	0,7548	Presidente Kennedy (ES)	2,58%
Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,7004	Campos dos Goytacazes (ES)	0,7208	Apiacá (ES)	2,40%
São João da Barra (RJ)	0,6882	Ibitirama (ES)	0,7149	Alto Caparaó (MG)	2,08%
Campos dos Goytacazes (RJ)	0,6720	Italva (RJ)	0,7103	Dores do Rio Preto (ES)	2,04%
Laje do Muriaé (RJ)	0,6668	São João da Barra (RJ)	0,7093	São José de Ubá (RJ)	1,88%
Muqui (RJ)	0,6452	Natividade (RJ)	0,7083	Alto Jequitibá (MG)	1,75%
Mimoso do Sul (RJ)	0,6414	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,7015	Guaçuí (ES)	1,71%
São José de Ubá	0,6240	Guaçuí (ES)	0,6825	Caiana (MG)	1,58%
<b>Média do IFDM – Geral Brasil – 2005</b>	<b>0,5593</b>	<b>Média do IFDM – Geral -Brasil – 2016</b>	<b>0,6678</b>	<b>Taxa de Crescimento Médio do IFDM – Geral - Brasil 2005 - 2016</b>	<b>1,64%</b>

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados da FIRJAN (2020).

Na taxa anual de crescimento, no entanto, os valores percentuais são menores do que das avaliações econômicas do PIB Total e do PIB Urbano. Os 10 municípios ranqueados apresentam os valores respectivos entre 3,4% e 1,6% a.a, foram: Ibitirama (ES); Luisburgo (MG); Presidente Kennedy (ES); Apiacá (ES); Alto Caparaó (MG); Dores do Rio Preto (ES); São José de Ubá (RJ); Alto Jequitibá (MG); Guaçuí (MG) e Caiana (MG). As variações mais significativas do IFDM ocorreram em municípios considerados menos populosos.

No aspecto setorial, o IFDM saúde apresentou índices elevados do que nos setores de educação e emprego. A maioria dos municípios tiveram uma avaliação excelente na área da conforme a FIRJAN (2020), com notas superiores que 0,8. Já setor de emprego e renda, as notas obtidas do IFDM nos municípios ranqueados demonstram preocupação com base nos resultados pífios em alguns municípios, conforme Tabela 4.

Somente os municípios de Itaperuna (RJ); Campos dos Goytacazes (RJ) tiveram desempenho de desenvolvimento moderado. Já nos municípios fluminenses de Italva (0,3881) e Natividade (0,3630) a situação é preocupante que precisam procurar alternativas para melhorar a empregabilidade local.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 4 – Brasil: *Ranking* do IFDM (Geral; Educação; Emprego e Renda; Saúde) dos municípios bem classificados da Mesorregião Itabapoana (2016)**

Municípios	Índice IFDM – Geral	Índice IFDM – Educação	Índice IFDM – Emprego e Renda	Índice IFDM – Saúde
Itaperuna (RJ)	0,8180	0,8924	0,6603	0,9012
Presidente Kennedy (ES)	0,7777	0,8594	0,5752	0,8983
São José de Ubá (RJ)	0,7548	0,8914	0,4489	0,9240
Campos dos Goytacazes (RJ)	0,7208	0,7556	0,6373	0,7694
Ibitirama (ES)	0,7149	0,7631	0,4642	0,9174
Italva (RJ)	0,7103	0,8373	0,3881	0,9054
São João da Barra (RJ)	0,7093	0,7978	0,5243	0,8058
Natividade (RJ)	0,7083	0,8718	0,3630	0,8902
Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,7015	0,7924	0,4542	0,7188
Guaçuí (ES)	0,6825	0,8018	0,4625	0,7831
<b>Média do IFDM Brasil – 2016</b>	<b>Média do IFDM Brasil – Geral 2016 = 0,6678</b>	<b>Média do IFDM Brasil – Educação – 2016 = 0,7689</b>	<b>Média do IFDM Brasil – Emprego e Renda 2016 = 0,4664</b>	<b>Média do IFDM Brasil – Saúde – 2016 = 0,7655</b>

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados da FIRJAN (2020).

Em relação à taxa anual de crescimento (2005-2016), o *ranking* para os municípios mostrou que a cidade fluminense de Natividade apresentou a maior retração de 0,27% na comparação de 2005 e 2016. No conjunto, 22 municípios da Mesorregião Itabapoana, incluso a cidade de Natividade (RJ), tiveram o desempenho abaixo da média de crescimento do IFDM-Geral Nacional (1,64% a.a.).

**Tabela 5 – Brasil: *Ranking* e Participação (%) dos menos desenvolvidos pelo IFDM-Geral e pela taxa média anual de Crescimento dos municípios da Mesorregião Itabapoana (2005-2016)**

Municípios	IFDM-Geral 2005	Municípios	IFDM-Geral 2016	Municípios	Taxa Média Anual de Crescimento (2005-2016)
Luisburgo (MG)	0,4953	Divino de São Lourenço (ES)	0,5728	Natividade (RJ)	-0,27%
Apiacá (ES)	0,5017	Caiana (MG)	0,5980	Laje do Muriaé (RJ)	0,05%
Ibitirama (ES)	0,5059	Caparaó (MG)	0,6075	Italva (RJ)	0,06%
Dores do Rio Preto (ES)	0,5206	Bom Jesus do Norte (ES)	0,6113	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,06%
Caparaó (MG)	0,5294	São Francisco de Itabapoana (RJ)	0,6158	São Francisco de Itabapoana (RJ)	0,24%
Caiana (MG)	0,5301	Apiacá (ES)	0,6264	São José do Calçado (ES)	0,28%
Alto Jequitibá (MG)	0,5331	São José do Calçado (ES)	0,6268	Varre-Sai (RJ)	0,36%
São João do Manhuaçu (MG)	0,5455	São João do Manhuaçu (MG)	0,6273	São João da Barra (RJ)	0,39%
Bom Jesus do Norte (ES)	0,5455	Varre-Sai (RJ)	0,6346	Mimoso do Sul (ES)	0,45%
Divino de São Lourenço (ES)	0,5457	Manhumirim (ES)	0,6365	Carangola (MG)	0,46%
<b>Média do IFDM – Geral Brasil – 2005</b>	<b>0,5593</b>	<b>Média do IFDM – Geral -Brasil – 2016</b>	<b>0,6678</b>	<b>Taxa de Crescimento Médio do IFDM – Geral - Brasil 2005 – 2016</b>	<b>1,64%</b>

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados da FIRJAN (2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O IFDM-Educação nas cidades menos desenvolvidas foi o fator atenuante na avaliação do índice. Dos 10 municípios ranqueados, apenas 5 estão acima da Média Nacional, quais sejam: São José do Calçado (ES); Manhumirim (MG); São João do Manhuaçu (MG); Apiacá (ES); e Caparaó (MG) – sendo que o primeiro alcançou o nível de excelência. Por serem municípios de menor porte demográfico, pode ser um componente facilitador no planejamento das políticas públicas de educação.

Segundo Siqueira (2009), no processo de organização social da Bacia do Itabapoana evidenciou-se o grande trabalho em equipe dos representantes civis. Com isso, fundaram-se nos espaços públicos a instituição dos Consórcios, Conselhos, Fóruns e Comitês de Gestão Hídricas, onde os representantes dessas organizações propuseram suas propostas e projetos de desenvolvimento para a região tornando possíveis construir potencialidades. Entretanto, mesmo com aumentos dos investimentos conquistados pelas políticas públicas na Bacia do Itabapoana ocorreram fragmentações nas ações e transferências setoriais das experiências nos espaços administrativos, assim perdendo a essência da gestão integrada.

No índice de centralidade (Tabela 6) da Mesorregião Itabapoana, os resultados revelaram que em 2005, os municípios de Campos dos Goytacazes (RJ); São João da Barra (RJ); Presidente Kennedy (ES); e Itaperuna (RJ) tiveram seus valores dos índices acima de 5,00. No ano de 2016, além desses municípios, seis avançaram nos seus índices, no que se refere ao desempenho das variáveis econômicas, quais sejam: São Francisco de Itabapoana (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); Cardoso Moreira (RJ); Carangola (MG); Italva (RJ); e, Manhumirim (MG).

**Tabela 6** – Brasil: *Ranking* do Índice de Centralidade e Taxa Média Anual de Crescimento dos municípios dos menos desenvolvidos da Mesorregião Itabapoana (2005-2016)

Municípios	Índice de Centralidade – 2005	Municípios	Índice de Centralidade – 2016	Municípios	Taxa Média Anual de Crescimento (2005-2016)
Caiana (MG)	0,048	Caiana (MG)	0,476	Campos dos Goytacazes (RJ)	7,22%
Divino de São Lourenço (ES)	0,067	Luisburgo (MG)	0,522	Itaperuna (RJ)	16,40%
Luisburgo (MG)	0,073	Divino de São Lourenço (ES)	0,729	Natividade (RJ)	18,09%
Caparaó (MG)	0,074	Apiacá (ES)	0,754	Bom Jesus do Norte (ES)	19,08%
Alto Caparaó (MG)	0,075	Caparaó (MG)	0,885	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	19,10%
Alto Jequitibá (MG)	0,091	Bom Jesus do Norte (ES)	0,895	Muqui (ES)	19,12%
Apiacá (ES)	0,096	Alto Caparaó (MG)	0,925	Varre-Sai (RJ)	19,93%
Ibitirama (ES)	0,109	Alto Jequitibá (MG)	0,936	Carangola (MG)	20,96%
São José do Calçado (ES)	0,127	Muqui (ES)	1,052	Porciúncula (RJ)	21,22%
Dores do Rio Preto (ES)	0,135	Dores do Rio Preto (ES)	1,272	Apiacá (ES)	21,39%

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados do IBGE (2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Cabe salientar a diminuição no valor do índice de centralidade do município de Campos dos Goytacazes de 2005 a 2016. Apesar de perder posição na participação no PIB total no período de 2005 a 2016, o município de Campos dos Goytacazes (RJ) ainda mantém seu prestígio regional na composição econômica. Silva Neto *et al* (2018) informam que o município apresenta como um tradicional centro regional de comércio e serviços além de ser uma referência de oferta de empregos no interior do Estado do Rio de Janeiro, principalmente relacionados ao comércio atacadista e varejista, construção civil e no contingente de servidores públicos. Na composição do setor de Serviços, diversas atividades econômicas também tiveram relevância como os serviços médico-hospitalares, odontológicos e veterinários e o ensino.

Repara-se, na pujança econômica do dinamismo do município de Campos dos Goytacazes, as fortes influências dos recursos baseados na extração de petróleo da Bacia de Campos, da instalação do Porto do Açu, na cidade de São João da Barra (RJ) e das atividades petrolíferas e de gás natural na cidade vizinha de Macaé. Mas, ainda não apresenta um setor industrial dinâmico (SILVA NETO *et al* 2018).

Outro município em destaque foi São João da Barra (RJ). Tem como seus pontos fortes em sua economia local à distribuição de *royalties* do petróleo, Administração Pública, setor terciário e de serviços, comunicação e, o mais recente, a construção civil por conta das obras de infraestrutura no complexo portuário do Açu. No entanto, não tem a informação exata na pesquisa os impactos no estabelecimento de empresas industriais e logísticas ligados ao ramo de petróleo e gás. (SILVA NETO *et al*, 2018).

Conceição *et al* (2019) verificaram que o município de Presidente Kennedy (ES) possui um índice percentual de *royalties* provenientes do petróleo bastante influente com a arrecadação municipal. As receitas dependentes do setor energético representam um papel fundamental nas finanças para a Prefeitura Municipal, pois geralmente fazem gastar mais as suas despesas operacionais como saneamento básico, moradias, saúde e educação. Portanto, tanto Presidente Kennedy (ES) como outras cidades petrolíferas não apresentam os recursos próprios sempre dependendo do Estado.

Piracicaba e Lemos (2017) comentam que o município de Itaperuna é a principal referência na Região Noroeste Fluminense apresentando sua extensa faixa territorial, demográfica e econômica no que diz o Produto Interno Bruto (PIB) regional. Também é referência na disponibilidade de serviços, tanto na área de saúde (como o Hospital São José do Avaí, que atende à demanda de pacientes da região de dez mil atendimentos por mês com o envolvimento de 600 pessoas em seu corpo de funcionários) como na área educacional, atraindo centros de ensino público-privados como a Redentor, a Fundação Universitária de Itaperuna (FUNITA), a Faculdade de Filosofia de Itaperuna (FAFITA) e o consórcio CEDERJ.

No caso do índice de centralidade aos municípios com desempenho insatisfatório na Mesorregião (Tabela 6), destacam-se três municípios que não evoluíram o suficiente no desenvolvimento econômico setorial em dois períodos (2005-2016), que são Caiana (MG); Luisburgo (MG); e Divino de São Lourenço (ES). Comparando os dois períodos houve pequenas melhorias na distribuição das riquezas do VAB urbano.

Com relação à taxa de crescimento anual, o principal município que demonstrou aumento ineficiente é o de Campos dos Goytacazes (ES), com 7,22% a.a. Os demais municípios tiveram uma disputa equilibrada em referência ao desenvolvimento econômico, ainda que menos desenvolvidos. As taxas de crescimento no restante dos municípios ranqueados variam entre 16% e 21% a.a.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



De acordo do estudo interregional na Mesorregião Itabapoana em paralelo com o PIB brasileiro, tiveram destaques pelas taxas de crescimento reduzidas ao índice de centralidade são Campos dos Goytacazes (RJ); Itaperuna (RJ); Varre-Sai (RJ); Natividade (RJ); Muqui (ES); Porciúncula (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); Bom Jesus do Norte (ES); Carangola (MG); e Apiacá (ES). Os municípios com baixa avaliação, as taxas de crescimento aproximados entre 9% e 21% no Período de 2005-2016.

Em se tratando de desigualdade regional, Ferrera de Lima (2020) aborda a interdependência centro-periferia e economia que está evidenciada em duas maneiras: concentração e dispersão. O autor chama atenção no movimento de dispersão, onde a perda de concentração ocorre com as exportações das riquezas alocadas das regiões periféricas. Apesar da obtenção das instalações industriais em novas áreas, o espaço econômico ainda está especializado no polo principal.

Complementando a centralidade, Ferrera de Lima (2020), a evolução dos polos começa a ganhar independência economicamente em relação às regiões periféricas com transformações referentes à competência, organização empresarial e adaptação de novas tecnologias inseridas no mercado. As atividades mais intensivas se desenvolvem, a princípio, no polo e com o passar do tempo tende a formar o sistema metropolitano.

No caso do índice de disparidade (ID) dos municípios na Mesorregião Itabapoana. A Tabela 7 apresenta o *ranking* dos municípios, conforme os cálculos do Índice; e o segundo, tece a discussão interregional analisando o conjunto do índice brasileiro.

**Tabela 7** – Brasil: *Ranking* do Índice de Disparidade (ID) da Mesorregião Itabapoana (2005-2016) – IFDM-Geral

2005				2016			
Municípios	(ID↑)	Municípios	(ID↓)	Municípios	(ID↑)	Municípios	(ID↓)
Natividade (RJ)	1,00	Luisburgo (MG)	0,00	Itaperuna (RJ)	1,00	Divino de São Lourenço (ES)	0,00
Itaperuna (RJ)	0,96	Apiacá (ES)	0,03	Presidente Kennedy (ES)	0,84	Caiana (MG)	0,10
Italva (RJ)	0,90	Ibitirama (ES)	0,04	São José de Ubá (RJ)	0,74	Caparaó (MG)	0,14
Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,85	Dores do Rio Preto (ES)	0,11	Campos dos Goytacazes (RJ)	0,60	Bom Jesus do Norte (ES)	0,16
São João da Barra (RJ)	0,80	Caparaó (MG)	0,14	Ibitirama (ES)	0,58	São Francisco de Itabapoana (RJ)	0,18
Campos dos Goytacazes (RJ)	0,74	Caiana (MG)	0,14	Italva (RJ)	0,56	Apiacá (ES)	0,22
Laje do Muriaé (RJ)	0,71	Alto Jequitibá (MG)	0,16	São João da Barra (RJ)	0,56	São José do Calçado (ES)	0,22
Muqui (ES)	0,62	São João do Manhuaçu (MG)	0,21	Natividade (RJ)	0,55	São João do Manhuaçu (MG)	0,22
Mimoso do Sul (ES)	0,61	Bom Jesus do Norte (ES)	0,21	Bom Jesus do Itabapoana (RJ)	0,53	Varre-Sai (RJ)	0,25
São José de Ubá (RJ)	0,54	Divino de São Lourenço (ES)	0,21	Guaçuí (ES)	0,45	Manhumirim (MG)	0,26

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados da FIRJAN (2020).

Outra análise do Índice de Disparidade, agora baseado no IFDM-Geral na Mesorregião do Itabapoana, mostra que o comportamento do índice demonstrou grandes modificações das posições a partir dos resultados divulgados na Tabela 7. Dos 2 anos verificados, 2005 e 2016, os municípios mais qualificados tiveram o (ID↑) consideravelmente dinâmico na execução dos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



serviços setoriais. Isso faz indicar um caminho mais próspero nas avaliações dos lugares centrais aliado o contexto da disparidade regional, considerando às condições de educação; emprego e renda; e saúde.

No ano de 2016, os municípios Itaperuna (RJ); Presidente Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); Campos dos Goytacazes (RJ); Ibitirama (ES); Italva (RJ); São João da Barra (RJ); Natividade (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); e Guaçuí (ES) correspondem o domínio no índice de disparidade pela melhor execução dos serviços administrativos nos setores do IFDM avaliados.

Nas cidades com desenvolvimento mais estático (ID↓), houve novas alterações no *ranking* nas respectivas cidades da Mesorregião indicando uma rotatividade no trabalho setorial. Em 2005, os menos eficientes são Luisburgo (MG); Ibitirama (ES); e Apiacá (ES) e em 2016, são Divino de São Lourenço (MG); Caiana (MG); e Caparaó (MG).

Continuando a temática Tabela 7, mesmo classificados em posições inferiores no índice de disparidade (ID↓) em 2016, 5 municípios tiveram o desempenho mais concentrado baseado nos cálculos, cujos valores estão entre 0,22 a 0,26, quais sejam: Apiacá (ES); São José do Calçado (ES); São João do Manhuaçu (MG); Varre-Sai (ES); e Manhumirim (ES).

Analisando o parâmetro inter-regional na Mesorregião Itabapoana em relação ao IFDM-Brasil vale ressaltar que a média nacional deste índice de disparidade é de 0,55, no período de 2005 a 2016, sendo classificado de desenvolvimento dinâmico. Observando o levantamento de dados, nesta análise, somente 9 municípios da Mesorregião tiveram êxito ao superar a média. Porém, os serviços públicos desenvolvidos estão mais concentrados regionalmente.

Continuando a análise interregional, os 9 municípios que superaram à média nacional e ainda mantendo o trabalho setorial dinâmico no Índice de Disparidade foram: Itaperuna (RJ); São João da Barra (RJ); Natividade (RJ); Campos dos Goytacazes (RJ); Italva (RJ); São José de Ubá (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); Presidente Kennedy (ES); e Muqui (ES).

Em suma: 25 municípios da Mesorregião Diferenciada do Itabapoana apresentaram resultados com o valor acima de 0,29 indicando maior dinamicidade no contexto regional. Mesmo assim, o município de Caiana (MG) não conseguiu obter êxito nas diretrizes nacionais dos setores de educação, emprego e renda e saúde no período prolongado. Nesse caso, o valor médio estimado do município mineiro é 0,04, sendo classificado em desenvolvimento estático.

Em se tratando de pesquisas científicas sobre vulnerabilidade socioeconômica no Brasil, observou-se que os estudos sobre disparidades regionais, sob expectativa de melhoria das condições de vida da comunidade, podem auxiliar nas políticas sociais por meio da melhor distribuição de recursos públicos, nas tomadas de decisões dos administradores públicos e na gestão territorial. Mediante essa expectativa, considera-se necessário entender a vulnerabilidade social a partir de uma visão regional para orientar às políticas sociais de Estado (OLIVEIRA, COSTA; RIBEIRO FILHO, 2017)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa da Mesorregião Itabapoana tem sua finalidade em compreender as questões socioeconômicas através das análises quantitativas além de realçar os fundamentos científicos de análise regional. E como esta Mesorregião faz parte da política pública das Mesorregiões Diferenciadas, tem o papel fundamental de promover informação científica relevante para propor alternativas de desenvolvimento.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Os principais resultados da pesquisa na Mesorregião Itabapoana revelam alguns fatos representativos no que se refere à questão demográfica e econômica. O primeiro ponto abordado, ou seja, análise demográfica, aponta que os dois principais municípios representativos são Campos dos Goytacazes (RJ) e Itaperuna (RJ). E o restante dos 23 municípios, apresentam sua população de até na faixa de 40.000 habitantes.

Na área econômica, tanto os valores do PIB e do VAB Totais na Mesorregião tiveram suas taxas percentuais de crescimento mais consistentes no período de 2005 a 2016. Porém, principalmente no ano de 2014 em diante, a Mesorregião sofreu uma dura queda percentual na economia comprometendo o desenvolvimento regional.

Tecendo para uma abordagem regional, a pesquisa pontou em sua análise duas características primordiais na avaliação do desenvolvimento. O primeiro parâmetro a ser considerado é o econômico onde a Mesorregião teve uma tímida taxa de crescimento anual VAB urbano (3,75% a.a. – 2005 a 2016). Com isso, diminuiu a concentração de renda dos municípios da Mesorregião Itabapoana, visto que o município de Campos dos Goytacazes (RJ) perdeu boa parte dos recursos monetários.

Isso refletiu no índice de centralidade que mesmo a queda mais acentuada o município fluminense de Campos dos Goytacazes ainda mantém o padrão de desenvolvimento. Entretanto, os municípios de São João da Barra (RJ); Presidente Kennedy (ES); e Itaperuna (RJ) proporcionaram um desenvolvimento econômico mais eficiente e dinâmico de acordo com o índice. Dessa forma, esses três municípios têm grandes perspectivas de desenvolvimento.

Nesse sentido, pelos dados obtidos do IC de 2016 e considerando à formação de polos regionais, evidenciam-se dois municípios que fortaleceram sua polarização: Campos dos Goytacazes (RJ) e Itaperuna (RJ).

O município de Campos dos Goytacazes (RJ) fortaleceu sua hegemonia econômica na região e as cidades de São João da Barra (RJ) e Presidente Kennedy (ES), que evoluíram o IC, ficam no seu entorno. Um fator adicional que influencia o desenvolvimento da Mesorregião é a localização estratégica da porção litorânea, pois nela localiza-se a Bacia Petrolífera de Campos e isso faz contribuir na participação dos *royalties* do petróleo reconhecidos por lei.

No caso da análise inter-regional, os municípios de Presidente Kennedy (ES) e São João da Barra (RJ) apresentaram, no período de 2005 a 2016, uma taxa de crescimento anual de IC elevada em relação ao PIB Total Brasileiro. O fato de que foram beneficiados com a redistribuição dos *royalties* do petróleo corroboraram esta situação.

O segundo parâmetro considerado na pesquisa refere-se às atividades setoriais do IFDM-Geral, que avalia a capacidade dos serviços públicos. E na Mesorregião Itabapoana, através do índice de disparidade, os municípios de Itaperuna (RJ); Presidente Kennedy (ES); São José de Ubá (RJ); e Campos dos Goytacazes (RJ) desenvolveram satisfatoriamente nas notas dos serviços nos setores inseridos no IFDM. Sobre o setor público em destaque, considerando os municípios ranqueados de 2016, é o da saúde pois investiram com mais afinco na equiparação dos hospitais e postos de saúde.

O grande problema setorial do IFDM-Geral na Mesorregião Itabapoana é que as políticas de emprego e renda estão sendo insuficientes para a população, principalmente nas cidades interioranas. A grande concentração econômica na área litorânea – exemplo de Campos dos Goytacazes – justifica essa situação.

Para concluir, a Mesorregião do Itabapoana diminuiu de fato à proporcionalidade econômica do PIB nos três últimos anos do período (2014, 2015 e 2016). Justifica-se pela

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



redução de participação do mercado de petróleo e gás e que prefeituras, sobretudo litorâneas, precisam rever as estratégias de ação econômicas e posteriormente na área setorial.

Além disso, na porção do interior, o cuidado é ainda maior pois, conforme Silveira e Oliveira (2016), a Mesorregião Itabapoana é dependente da agropecuária e dos recursos naturais existentes. Dependendo da colheita da produção agrícola e das condições ambientais indesejáveis a consequência para o setor de serviços seria inevitável.

## REFERÊNCIAS

BCB – Banco Central do Brasil. **Dados macroeconômicos**. 2022. Disponível em: <https://bcb.gov.br>> Acesso no dia 27/04/2022.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Confins** vol. 19, 2013. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.8519>

CONCEIÇÃO, C. B. da; COSTA, M. O. da; MARIANO, F. de O.; SANTIAGO, A.; BOREL, J.; SAMUEL, J.; impactos dos *royalties* nas finanças públicas dos municípios produtores de petróleo no Estado do Espírito Santo. **Revista Científica Intelletto**, Venda Nova do Imigrante, v.4, n.3, 2019 p. 46-57.

FERRERA DE LIMA, J.; BIDARRA, B. S. Concentração e desigualdade na Região Metropolitana de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, vol. 11, n. 15 p., 2019.

FERRERA DE LIMA, J. El Problema Regional Brasileño: una evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Regional. In: PIZZIO, A.; ALMANZA, A. S.; RODRIGUES, W. (Org.). **Desarrollo regional en perspectivas comparadas: los casos de Brasil y México**. 1ed. Brasília: Verbena, 2020, v. 1, p. 05-20.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. 2022. Disponível em: <https://firjan.com.br/ifdm/>> Acesso no dia 27/04/2022.

GIMENES, C. W. **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável da Bacia do Rio Itabapoana Projeto Managé: uma análise da participação das fontes de financiamento**. 2005. 95 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades). Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2005.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



HOUARD, J.; MARFOUK, A. Portrait socio-économique des régions européennes. In : BEINE, M.; DOCQUIER, F. (org.). **Croissance et convergence économiques des régions : théorie, faits et déterminants**. Bruxelles : De Boeck Université, 2000, p.19-53

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malhas territoriais**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais.html>> Acesso em: 5 ago. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca15/brasil>> Acesso no dia 27/10/2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. 2011. 265 p.

IPEADATA. **População**. 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso no dia 27/04/2022.

MANTOVANI, G. G.; RUTHS, J. C.; SOUZA, M. P. R.; FERREIRA, R. L. A.; CATTELAN, R.; MATTEI, T. S.; CAMARGO, W. S. A dinâmica do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da Faixa de Fronteira Brasileira. In: FERRERA DE LIMA, J. (org.). **Desenvolvimento Regional Fronteiriço no Brasil**. Toledo: Núcleo de Desenvolvimento Regional NDR, 2020.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, vol. 5, n. 2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, G. B. de.; LIMA, J. E. de S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**. Curitiba, vol. 6, n. 2, p.29-37, mai./dez.. 2003

OLIVEIRA, L. P.; COSTA, E. P. V. da S. M.; RIBEIRO FILHO, V. Uma análise da vulnerabilidade social das microrregiões geográficas do Estado de Minas Gerais, **GEO UERJ**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 58-75, 2017.

PAULA, L. F. de. Repensando o desenvolvimentismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 47-58, jul./set. 2006

PIACENTI, C. A. O desenvolvimento endógeno das regiões. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (Org.). **Economia & Desenvolvimento Regional**. 1ªed.Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipú, 2016, p. 122-141.

PIRACIABA, B.; LEMOS, L. Dinâmicas territoriais no estado do Rio de Janeiro: reflexões em torno da região Noroeste Fluminense. In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (orgs). **Revisitando o território fluminense**, VI [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017, p. 151-166.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



RENZI, A.; HENZ, A. P.; RIPPEL, R. Desenvolvimento econômico: do crescimento à prosperidade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, vol. 15, n. 6, Edição Especial, p. 65-77, nov/2019.

SILVA JUNIOR, C. A. **Análise regional de funções hidrológicas aplicáveis à avaliação de vazões mínimas nas bacias hidrográficas dos rios Itapemirim e Itabapoana (ES)**. 2014. 238 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

SILVA NETO, R. e; OLIVEIRA, F. G. de; QUINTO JUNIOR, L. de P.; GOMES FILHO, H. Impactos socioeconômicos das atividades do Petróleo e de suas rendas nos municípios do circuito espacial do Petróleo do Estado do Rio De Janeiro. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, n. 3, p. 293-316, mai-ago/2018.

SILVEIRA, R. P.; OLIVEIRA, V. de P. S. de. Identificação dos impactos ambientais da ocupação irregular nas áreas de preservação Permanente (APP) da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamago**, Campos dos Goytacazes/RJ, v.10 n.1, p. 179-200, jan./jun. 2016.

SIQUEIRA, A. M. da M. **Recursos hídricos: problemas coletivos, interesses contraditórios e gestão política no Vale do Itabapoana (sudeste brasileiro)**. 2009. 247 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

TREVISAN, E. S.; FERRERA DE LIMA, J. Crescimento e Desigualdade Regional no Paraná: um estudo das disparidades de PIB *per capita*. **Ciências Sociais em Perspectiva** Cascavel, v. 09, p. 25-45, 2010.

VARGAS, A. de F. M.; CAMPOS, M. M.; VARGAS, D. de S. O risco dos extremos: uma análise da implantação do programa mais médicos em um contexto de volatilidade orçamentária. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v.10, n.26, p. 1313-1326, mai./ago. 2016.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## DIREITOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS: UM ESTUDO SOBRE AS CONQUISTAS DAS MULHERES RURAIS

LABOR AND SOCIAL SECURITY RIGHTS: A STUDY ON THE ACHIEVEMENTS OF RURAL WOMEN

DERECHOS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL: UN ESTUDIO SOBRE LOS LOGROS DE LAS MUJERES RURALES

**Cristiane Maria Tonetto Godoy<sup>1</sup>, Paulo Henrique de Oliveira<sup>2</sup>, Leoni Terezinha Wammes<sup>3</sup>, Luís Gustavo Rios<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Doutora em Extensão Rural, Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UTFPR, Bolsista PNPd/Capes

<sup>2</sup>Doutor em Fitotecnia, Docente Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

<sup>3</sup>Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UTFPR.

<sup>4</sup>Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UTFPR; Bolsista Capes

### RESUMO

No Brasil, apesar da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ter sido aprovada no ano de 1943, somente no ano de 1963 que houve regulamentação do trabalhador rural e o reconhecimento na Constituição de 1988, e a partir da década de 1990 que as mulheres rurais ganharam o reconhecimento de trabalhadoras. Assim, o objetivo do presente trabalho foi compreender a relação e o grau de conhecimento das mulheres rurais acerca dos seus direitos trabalhistas e previdenciários, focando na maternidade e aposentadoria, bem como o seu papel na dinâmica familiar e produtiva da propriedade familiar. A metodologia adotada para o levantamento dos dados foi qualitativa, através de entrevistas semiestruturadas com os agricultores familiares do município de Vitorino-Paraná. Os resultados mostram a pouca participação das agricultoras em espaços técnicos, ficando a divisão sexual do trabalho bem nítida. Em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários, o que mais se acentua é o acesso à aposentadoria, contribuindo para a dinâmica familiar. Já o salário-maternidade é acessado pelas mulheres, porém, ainda existe certo desconhecimento sobre esse direito. Nesse sentido, é de suma importância políticas públicas e ações que tenham o intuito de fomentar uma maior participação e empoderamento das mulheres rurais.

**Palavras-chave:** Trabalhadoras rurais. Aposentadoria, Licença-maternidade. Salário-maternidade. Agricultura familiar.

### RESUMEN

En Brazil, a pesar de haber sido aprobada la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) en año 1943, fue recién en 1963 que los trabajadores rurales fueron regulados y reconocidos en la Constitución de 1988, y a partir de la década de 1990, las trabajadoras rurales obtuvieron reconocimiento como trabajadoras. Así, el objetivo de este estudio fue comprender la relación

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



y el grado de conocimiento de las mujeres rurales sobre sus derechos laborales y de seguridad social, con foco en la maternidad y la jubilación, así como su papel en la dinámica familiar y la producción de la propiedad familiar. La metodología adoptada para la recolección de datos fue cualitativa, mediante de entrevistas semiestructuradas con agricultores familiares del condado de Vitorino-Paraná. Los resultados muestran la baja participación de las agricultoras en los espacios técnicos, dejando muy clara la división sexual del trabajo. En relación a los derechos laborales y de seguridad social, lo que más se acentúa es el acceso a la jubilación, contribuyendo a la dinámica familiar. Al pago de la maternidad acceden las mujeres, sin embargo, aún existe cierto desconocimiento sobre este derecho. En este sentido, las políticas públicas y acciones encaminadas a promover una mayor participación y empoderamiento de las mujeres rurales son de suma importancia.

**Palabras clave:** Trabajadoras rurales. Jubilación. Licencia por maternidad. Pago por maternidad. Agricultura familiar.

## ABSTRACT

In Brazil, despite the Consolidation of Labor Laws (CLT) having been approved in 1943, only in 1963 there was regulation of rural workers and recognition in the 1988 Constitution, and from the 1990s onwards that women rural women gained recognition as female workers. Thus, the objective of this study was to understand the relationship and degree of knowledge of rural women about their labor and social security rights, focusing on maternity and retirement, as well as their role in the family and productive dynamics of family property. The methodology adopted for data collection was qualitative, through semi-structured interviews with family farmers in the municipality of Vitorino-Paraná. The results show the little participation of female farmers in technical spaces, with the sexual division of labor being very clear. In relation to labor and social security rights, what is most accentuated is access to retirement, contributing to family dynamics. The maternity allowance is accessed by women, however, there is still a certain lack of knowledge about this right. In this sense, public policies and actions that aim to foster greater participation and empowerment of rural women are of paramount importance.

**Keywords:** Rural workers. Retirement. Maternity leave. Maternity allowance. Family farming.

## INTRODUÇÃO

A partir da Primeira Revolução Industrial os debates sobre os direitos trabalhistas ganharam espaços nos diversos países. Esses debates surgiram pelo cenário industrial e pelas lutas dos trabalhadores em relação às condições precárias de trabalho e exploração da mão de obra. De acordo com De Oliveira e Pinho (2019), no Brasil a discussão sobre os direitos trabalhistas remontam com o fim da escravidão, no ano de 1888, porém a concretização só veio no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dada pelo Decreto n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, regulamentando as relações individuais e coletivas de trabalho.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



No entanto, apesar da CLT ter sido um grande avanço para os direitos trabalhistas, ela ainda não assegurava esses direitos aos trabalhadores rurais, apesar de conceituar e distinguir trabalhador rural do urbano. Após a CLT, outras legislações tiveram como propósito assegurar direitos aos trabalhadores rurais, tais como: a Lei n.º 605, de 5 de janeiro de 1949, dispondo sobre o repouso semanal remunerado e pagamento de salário nos feriados; a Lei n.º 4.090, de 13 de julho de 1962, que instituiu a gratificação de Natal para os trabalhadores; e por fim o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), Lei n.º 4.214, 2 de março de 1963, regendo direitos trabalhistas para o público rural.

Nesse contexto, durante a década de 1960 houve diversas leis e decretos direcionando os direitos trabalhistas e previdenciários para o público rural. Entre as conquistas, podemos citar: a organização e reconhecimento dos sindicatos rurais, definição de empregador rural e trabalhador rural e a prestação de assistência médico-hospitalar para esse segmento. Contudo, foi somente na Constituição de 1988 que os direitos trabalhistas e a previdência social foram assegurados à população rural. Segundo Brumer (2002), a partir da década de 1990, além da aposentadoria, foi garantido o salário-maternidade às mulheres rurais (dado pela Lei n.º 8.861/1994).

Ainda, essas mudanças permitiram às mulheres trabalhadoras rurais o acesso à aposentadoria por idade e a receberem pensão por falecimento do cônjuge. E a partir de janeiro do ano de 1996, a população rural conseguiu o amparo assistencial aos idosos com 67 anos ou mais e para as pessoas com deficiência física a garantia de um salário mínimo (DELGADO; SCHWARZER, 2000). Contudo Matijascic (2001) exemplifica que em agosto de 2001 a média de benefícios pagos aos trabalhadores urbanos era de US\$148, contrapondo a somente US\$73 pagos aos trabalhadores rurais.

Nesse sentido, apesar das conquistas previdenciárias e trabalhistas para a população rural ainda existem diferenças significativas em relação ao acesso e ao conhecimento desses direitos, principalmente no que se refere às mulheres rurais. Assim, o objetivo desse artigo é compreender a relação e conhecimento das mulheres rurais acerca dos seus direitos trabalhistas e previdenciários, focando na maternidade e aposentadoria, bem como o seu papel na dinâmica familiar e produtiva da propriedade familiar no município de Vitorino, Paraná.

## METODOLOGIA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (2017), o município de Vitorino/PR contava com uma população no ano de 2010 de 6.513 habitantes, tendo como área territorial de 308,218 km<sup>2</sup>. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/IPARDES (2018), a matriz econômica do município está baseada na agricultura e pecuária familiares e tem como principais culturas: a soja, feijão, seguido do trigo, milho e aveia.

No que se refere ao aporte metodológico essa pesquisa está pautada em uma abordagem qualitativa, típica das Ciências Sociais, que é configurada pela compreensão e interpretação da realidade social e das relações que se estabelecem desse universo e os seus significados. Para



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI  
20 ANOS

APOIO:



Goméz, Florez e Jiménez (1996), a pesquisa qualitativa é o retrato 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, isso 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 (GUBA; LINCOLN, 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.

Para compreender a relação e o conhecimento das mulheres rurais do município de Vitorino/PR acerca dos seus direitos trabalhistas, em especial o salário-maternidade, licença maternidade e aposentadoria, bem como o seu papel na dinâmica familiar e produtiva da propriedade familiar, foram realizadas entrevistas com 20 agricultores familiares do município. Cabe salientar que a seleção de entrevistados não foi pautada em delineamentos estatísticos. As entrevistas foram realizadas no mês de novembro do ano de 2019, no contexto de atividades de extensão desenvolvidas por docentes do curso de Agronomia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus Pato Branco, essas atividades, tratavam dos temas: Pecuária Leiteira e Conservação e Manejo de Solos.

As perguntas constantes no roteiro de entrevistas incluem aspectos sociais, econômicos e ambientais das propriedades, tendo como objetivo apurar a opinião dos entrevistados acerca de temas referentes à vida no rural e da família. A seleção de entrevistados não foi pautada em nenhum estilo de delineamento estatístico e a participação dos agricultores era de forma livre, sem haver obrigatoriedade de participação. Para a análise deste artigo foi baseada nos seguintes questionamentos: Como é a formação da unidade familiar? Como é divisão das atividades domésticas e produtivas na propriedade? Alguma das mulheres da família acessou o salário-maternidade ou aposentadoria?

A partir das entrevistas, seguimos para a interpretação e compreensão dos dados levantados, empregando análises descritivas baseadas nas informações proferidas pelos entrevistados, e para a tabulação desses dados utilizamos técnicas de representação como tabelas e falas dos agricultores, além da articulação com outros estudos e pesquisas. Essa metodologia é tipicamente utilizada pelas Ciências Sociais, onde se analisa o contexto do discurso, analisando os sentidos e significados das respostas dos entrevistados.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCuentro Latino Americano de Gestión Social

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## OS DIREITOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS: COMO ESTÃO AS MULHERES RURAIS?

A participação do trabalhador rural, principalmente da trabalhadora rural, no direito trabalhista e previdenciário foi uma grande conquista para a agricultura familiar. Segundo Brumer (2002), nos últimos 30 anos houve uma série de avanços nas legislações e direitos previdenciários para o rural, aproximando-os dos direitos dos trabalhadores urbanos. Entretanto, essas conquistas foram tardias para o trabalhador no campo, e mais tardio para ao reconhecimento desses direitos à mulher rural.

Butto (2011) aponta a década de 1980 como referência no que tange aos movimentos sociais, movimentos de luta pela terra, políticas rurais e para os direitos trabalhistas para a população rural. E é também nessa época que o movimento das mulheres por direitos e igualdade ganha fôlego. Cruz (2013) cita como exemplos alguns movimentos de lutas realizados nesse período pelas mulheres, o Movimento de Mulheres Agricultoras (1983) e o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (1986).

A inclusão tardia das mulheres se deu principalmente pela necessidade do reconhecimento delas como trabalhadoras, isso advindo da invisibilidade do trabalho realizado pelas mulheres. Assim, “no início consideradas como 'dependentes', seja dos pais ou dos maridos, passam paulatinamente a serem vistas como 'autônomas', portadoras de direitos individuais, o que lhes permite serem incorporadas como beneficiárias da previdência social” (BRUMER, 2002, p. 52-53).

De acordo com Burg e Lovato (2007), um dos problemas vividos pelas mulheres rurais estava na dificuldade do reconhecimento do trabalho doméstico e produtivo delas nas propriedades. Já que as mulheres em sua maioria não eram cadastradas como agricultoras, ou seja, trabalhadoras rurais, tornando-as invisíveis para as legislações e para o próprio desenvolvimento da agricultura familiar.

Dessa forma, Sales (2007) aponta o ano de 1997 como um marco, pois esse ano foi o início da Campanha de Documentação Nenhuma Trabalhadora Rural Sem Documento, acendendo a discussão sobre o reconhecimento dos direitos e cidadania das mulheres rurais. Aliás, após essa campanha o (extinto) Ministério do Desenvolvimento do Agrário lançou a o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), promovendo a emissão de documentações para as mulheres rurais. Corroborando:

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) foi criado em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o intuito de garantir a emissão gratuita de documentos civis e trabalhistas, assegurando às mulheres atendidas o exercício de seus direitos básicos. Entre 2004 e 2009, o Governo Federal realizou mais de 2.000 mutirões itinerantes em 2.368 municípios predominantemente rurais, garantindo a emissão de mais de 1,22 milhão de documentos, que beneficiaram em torno de 550 mil mulheres trabalhadoras rurais. Para sua execução, o PNDTR articula órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, bem como os movimentos sociais de mulheres. Conta com um Comitê Gestor Nacional, que tem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



como um de seus membros a Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2010, on-line).

A partir desse panorama, iniciamos a nossa análise das entrevistas olhando para a composição da unidade familiar dos entrevistados. Para uma melhor análise das famílias separamos por faixa etária e gênero (homens e mulheres). Em relação à faixa etária, separamos da seguinte forma: 0-10 anos; 11-20 anos; 21-30 anos; 31-40 anos; 41-50 anos; 51-60 anos; 61-70 anos; 71-80 anos; e acima dos 81 anos, conforme visualizado na Tabela 1.

Tabela 1. Total de pessoas nas unidades familiares

<i>Idade</i>	<i>Mulheres</i>	<i>Homens</i>
<i>0 - 10 anos</i>	4	6
<i>11-20 anos</i>	2	7
<i>21-30 anos</i>	3	3
<i>31 - 40 anos</i>	5	6
<i>41 - 50 anos</i>	3	4
<i>51 - 60 anos</i>	8	4
<i>61 - 70 anos</i>	5	10
<i>71 - 80 anos</i>	1	-
<i>&gt; 81</i>	2	-
<i>Total gênero =</i>	<i>33</i>	<i>40*</i>
<i>Total PARCIAL idade = 73</i>		
<b>Total = 76</b>		<b>43 homens **</b>
<i>* Total parcial, sem os dados dos 3 entrevistados que não responderam a idade</i>		
<i>** Total já computando os 3 entrevistados</i>		

Fonte: Autoria própria (2021).

Nesse sentido, constamos 76 pessoas residentes nas propriedades. O total parcial de 73 pessoas respondentes é devido a 3 entrevistados não responderam suas idades, mas eram do gênero masculino. Assim, quanto à divisão de gênero, teremos 33 mulheres e 43 homens nas unidades familiares. O número pode representar, à primeira vista, certa desigualdade no que se refere ao gênero. Entretanto, quando analisamos as faixas etárias, podemos refletir sobre a reprodução social da agricultura familiar, conforme análises a seguir.

Deste modo, o que primeiramente nos chama a atenção é a faixa etária dos jovens, correspondendo de 11-20 anos e 21-30 anos, pois essas idades correspondem ao período que eles saem da propriedade para estudarem ou trabalharem nas cidades, podendo retornar ou não para as suas propriedades. Ao analisar esse item, foi observado que 5 mulheres nessa faixa etária permaneceram no rural, contrapondo a 10 homens, o que vem ao encontro das falas dos entrevistados. Segundo eles, as filhas deixaram as propriedades para trabalharem ou estudarem na cidade, permanecendo apenas os filhos homens no campo, constituindo assim



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



certa masculinização do rural no município.

Destarte, para os jovens rurais as dificuldades de acesso à escolaridade e a falta de uma valorização da agricultura familiar são motivos para migrarem para os centros urbanos, principalmente para as mulheres. Corroborando Breitenbach e Corazza (2019), apontam que a saída das jovens mulheres rurais pode ser consequência de dois cenários. O primeiro o cenário é aquele do imaginário de oportunidades que a cidade apresenta e, o segundo cenário é o da sucessão geracional, pois os jovens rurais do sexo masculino são mais incentivados em serem gestores e sucessores das propriedades rurais, permanecendo assim no campo.

Para Godoy *et al.* (2020, p. 3), a vida no rural não tem sido atrativa para os jovens, principalmente para as mulheres rurais. De acordo com os autores alguns dos motivos que afetam a permanência:

[...] teremos que o rural não têm 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.

Outra reflexão a ser considerada em relação ao gênero e idade seria o número considerável de pessoas acima dos 51 anos, em particular mulheres com mais de 71 anos. Dessa forma, de um lado teremos o exôdo no campo por parte dos jovens e de outro teremos o envelhecimento dessa população, e que é aquela permanente no rural. Esse dado nos leva ao fenômeno conhecido como envelhecimento do campo, conseqüentemente teremos um papel de relevância a aposentadoria na dinâmica das propriedades, além de ajudar a compor a renda da família.

Dados também encontrados por Moraes e Silva (2018) em sua pesquisa no território integração norte pioneiro do Paraná, onde houve um crescimento no número de habitantes com idade acima de 40 anos. Para Froehlich *et al.* (2011), com a formulação das políticas públicas voltadas para o rural e para a agricultura familiar houve um aumento das possibilidades de permanência no rural, principalmente para os idosos com o benefício da aposentadoria rural.

Em relação ao acesso à aposentadoria o trabalhador rural, de acordo com a Previdência Social, deve no mínimo comprovar 180 meses na atividade rural e possuir a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (BRASIL, 2021b). Nesse contexto, todos os entrevistados e familiares que possuíam o direito de solicitação da aposentadoria acessaram o benefício. Esse valor é utilizado na dinâmica familiar e na atividade produtiva, como exemplifica a fala do Entrevistado 12: “[...] o dinheiro da aposentadoria para comprar remédios, administra o dinheiro da aposentadoria”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



A aposentadoria para as mulheres rurais parte de um reconhecimento do seu trabalho na família, o que pode vencer a invisibilidade do trabalho doméstico (BRUMER, 2002). Ainda, na região Sul, aproximadamente 66% das mulheres rurais são beneficiárias da previdência, dentre a maior porcentagem são as beneficiárias viúvas (SUGAMOSTO; DOUSTDAR, 2000). O que vem ao encontro dos dados encontrados na pesquisa, já que podemos aferir essa hipótese em relação ao número expressivo de mulheres acima de 71 anos.

Continuando, foi questionado aos agricultores como seria a divisão do trabalho na propriedade familiar (dividimos em: doméstico, produção e horta), verificando assim a representatividade e participação das mulheres nos diversos espaços rurais, conforme Tabela 2. Além disso, outro dado a ser considerado é a participação das mulheres no momento das palestras, no qual um dos temas era sobre a pecuária leiteira (Tabela 3).

Tabela 2. Divisão das atividades na propriedade familiar

<i>Respostas</i>	<i>Mulheres</i>	<i>Homens</i>	<i>Os dois cuidam</i>
Cuidado com a casa	12		4
Cuidado com a horta	2	1	-
Cuidado com a lavoura	-	9	2
Cuidado gado leiteiro	1*	2	15

Fonte: Autoria própria (2021).

Tabela 3. Participação nas Palestras

<i>Respostas</i>	<i>Participantes</i>
<i>Mulheres</i>	-
<i>Homens</i>	20
Total	20

Fonte: Autoria própria (2021).

Quando analisamos a divisão do trabalho na propriedade podemos concluir que os cuidados com a horta e os afazeres domésticos são ainda atividades femininas. E já os cuidados com o gado leiteiro são correspondentes a ambos os gêneros. Aliás, é na atividade leiteira que podemos notar um maior número de respondentes afirmando que o trabalho é dividido entre homens e mulheres (15 respondentes).

Enquanto que os cuidados da lavoura são, maioritariamente, realizada pelos homens, contando com 9 respondentes e 2 que seriam ambos os responsáveis. Ainda, quando os entrevistados citam sobre os cuidados com a casa se referem mais na questão do auxílio e da ajuda de forma esporádica, ou seja, é o “lavar a louça” ou “varrer de vez em quando” (conforme as falas dos entrevistados). Ainda, apesar das palestras estarem voltadas à produção leiteira e essa ser uma



atividade que envolve ambos os gêneros (conforme respostas), somente os homens compareceram, nenhuma das mulheres responsáveis se fez presente.

Em relação às respostas encontradas cabem algumas reflexões. No contexto da mulher ser responsável pela horta, diversos estudos apontam para o papel das mulheres agricultoras na segurança alimentar da família e no protagonismo delas nas produções mais limpas e baseadas nos princípios agroecológicos. De acordo com Siliprandi (2013), são as mulheres as protagonistas nas diversas discussões sobre as questões agroalimentares e segurança alimentar, tendo elas o papel de manutenção e garantia da alimentação saudável, soberania dos povos, manutenção da cultura e respeito à vida e ao ambiente. Para Faria (2009), as mulheres são destinadas a esfera reprodutiva e para os cuidados familiares, o que acaba incluindo os cuidados com as hortas, essas vistas como reduto para uma alimentação de qualidade para a família.

Quanto aos afazeres domésticos recorremos aos estudos Da Silva Andersson, Caldas e Grisa (2017). Segundo as autoras, em suas entrevistas eram raras as mulheres que afirmavam que os afazeres domésticos ou os cuidados com a horta eram responsabilidade do casal, ficando esses cuidados, quase que exclusivamente, às mulheres da família. Corroborando:

[...] São raras as entrevistadas que afirmam ser o “serviço de casa” também de responsabilidade dos cônjuges. Salvo algumas exceções – como os maridos auxiliando nos cultivos da horta (lavrando a terra – realizando o “trabalho pesado” diante do “trabalho leve”), ou lavando a louça, as roupas e limpando a casa –, são principalmente elas, as filhas e/ou qualquer outro indivíduo do sexo feminino que desempenham as atividades reprodutivas, privadas, do lar, próprias da esfera feminina, como preparar o almoço, fazer o pão, lavar as louças e as roupas, limpar a casa, cuidar dos animais do quintal (aves, porcos, vacas de leite, etc.), da horta (alimentos destinados ao autoconsumo), entre outros. (DA SILVA ANDERSSON; CALDAS; GRISA, 2017, p. 326-327).

Já no que se refere à produção, Schmitz e Santos (2013) contextualizam que a pecuária leiteira era uma atividade tipicamente atrelada às mulheres. Entretanto, com a modernização da produção leiteira e o acréscimo do valor agregado essa produção passa a ser cuidada também pelo homem. Faria (2009) aponta que os homens são designados para a esfera produtiva e para as atividades de maior valor agregado.

Acrescentando Neves *et al.* (2013), em seus estudos apontaram que a participação das mulheres na pecuária leiteira era de 42,8% nas propriedades estudadas pelos autores. Entretanto, com a modernização da produção leiteira e com a geração de lucro advinda dessa atividade houve aumento na participação masculina na atividade. De acordo com Magalhães (2009), quando o leite se destaca na formação da renda nas propriedades rurais ele passa a ser de domínio masculino. E é justamente isso que podemos verificar com os dados encontrados na nossa pesquisa.

E no caso da ausência dessas mulheres no dia da palestra, nos leva a conferir duas hipóteses. A primeira que elas não tinham nenhum interesse em uma maior formação sobre o assunto, ou a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



segunda que elas ainda não perceberam o seu papel na propriedade e não se empoderaram desses espaços, ficando ainda para os filhos homens e/ou maridos serem os responsáveis por repassarem as informações.

Para Silva e Mendes (2014), a participação dos homens nas organizações é geralmente maior que o das mulheres, com exceção de espaços tidos como femininos, tais como: igrejas, quermesses, trabalhos comunitários e outros. Heck e Langdon (2002) observaram que são destinados às mulheres os espaços coletivos como clube de mães, reuniões de saúde, entre outros, ou seja, atividades tidas como “de mulheres”, e para os homens se destinam os espaços técnicos-produtivos. Para Kergoat (1996), os debates sobre a divisão sexual acabaram por ampliar os conceitos de trabalhos e de maternidade, já que as práticas sociais acabam inserindo diferenciações desiguais entre os gêneros, deixando em certa hierarquia familiar os membros do gênero masculino.

Nesse contexto, no Brasil, a partir da década de 1980, teremos uma maior visibilidade dos movimentos sociais feministas por reivindicações de direitos para mulheres, alcançando a pauta para as mulheres rurais. Inicialmente essas pautas eram pelo reconhecimento e direitos da profissão de agricultora ao invés de “donas de casa”, e depois pleitearam também o acesso a terra, direitos previdenciários, tais como: aposentadoria, licença-saúde, licença-maternidade e sindicais, acesso ao atendimento à saúde de qualidade (SILIPRANDI, 2011). Nesse sentido, perguntamos aos entrevistados se houve acesso ao salário-maternidade e o tempo de afastamento de licença-maternidade das atividades domésticas e produtivas da propriedade, conforme pode ser visualizado nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4. Salário-maternidade

<i>Respostas</i>	<i>Número de Famílias</i>
Acessou o seguro	9
Não teve acesso ao seguro	9
Não soube responder	2

Fonte: Autoria própria (2021).

Tabela 5. Continuação do trabalho durante o período da licença maternidade

<i>Respostas</i>	<i>Número de Famílias</i>
Teve um período de dispensa dos trabalhos da propriedade	9
Continuou as atividades normais após o nascimento	9
Não soube responder	2

Fonte: Autoria própria (2021).

O salário-maternidade é um benefício garantido para a mulher, essa fica afastada das atividades do trabalho em razão do nascimento de um filho, aborto não criminoso ou adoção, sendo pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social/INSS (BRASIL, 2021a). Assim, primeiramente ao



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



analisar o acesso ao salário-maternidade teremos: 9 mulheres acessaram e 9 não tiveram o benefício. De acordo com as falas dos entrevistados as mulheres que não receberam ou era porque ainda não havia esse direito ou porque desconheciam esse direito. Esse fato é importante ressaltarmos, quando o direito não era assegurado às mulheres rurais teremos um lapso nas questões de cidadania, reconhecimento e na própria qualidade de vida dessa população, estando à margem dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Para Brumer (2002), uma das principais transformações legislativas no que tange a previdência social rural no Brasil é justamente a inclusão das mulheres trabalhadoras rurais ao direito à aposentadoria por idade e ao salário-maternidade no ano de 1988. De igual modo, em seu trabalho a autora afirma que o salário-maternidade é utilizado na reprodução da família, bem como as mulheres rurais não deixaram de exercerem as atividades domésticas e as atividades produtivas, em especial a atividade leiteira, agregando nesse momento cuidados com o bebê.

Já em relação ao tempo de licença dos afazeres domésticos e produtivos, 9 respondentes afirmaram que as mulheres da família tiveram dispensa dos trabalhos da propriedade e 9 agricultores responderam que elas continuaram as atividades normais após o nascimento. Entretanto, se torna relevante às respostas sobre aquelas mulheres que se ausentaram dos trabalhos domésticos e produtivos, segundo as falas dos entrevistados o tempo de pausa foi de 20 a 40 dias, 3, 4, 5 e 6 meses e somente se afastaram da atividade produtiva, ficando com toda a responsabilidade das atividades domésticas.

Pela legislação vigente a mulher tem como direito uma licença de 120 dias, o que podemos notar que algumas além de não terem esse tempo, ainda tiveram um tempo inferior de descanso das atividades produtivas e domésticas, isso em comparação com a mulher urbana. Brumer (2002) corrobora ao relatar que nesse período as atividades domésticas para as mulheres urbanas contam com a contratação de terceiros, como diaristas ou enfermeiras. Ainda para a autora, diferentemente do urbano, a mulher rural acaba continuando normalmente com seus afazeres domésticos e produtivos.

Novamente, refletimos que essa diferenciação entre modo de vida da mulher urbana e rural, principalmente no que tange a qualidade de vida, penosidade e direitos adquiridos, é um dos grandes impasses da vida da mulher do campo (um dos motivos do êxodo das jovens rurais). Segundo Santos (2019), a mulher rural possui uma posição na esfera produtiva da unidade familiar e na obrigatoriedade do trabalho nas atividades domésticas, implicando em uma dupla ou extensa jornada de trabalho, já que não existe a separação dos espaços trabalho – casa.

Cabe ressaltar, que em muitos lares urbanos acontece a mesma situação, reconhecemos esse problema também no urbano, mas esse ainda conta com amenidades. No entanto Faria (2009), esclarece que a presença dos direitos trabalhistas e previdenciários às mulheres rurais não alterou a responsabilidade quase que exclusiva pelo trabalho doméstico e o cuidado da família. Constando assim, uma profunda desigualdade no que se refere ao gênero.

Corroborando Sales (2007), aponta a ampliação da cidadania para a mulher do campo, porém, ainda essa cidadania esbarra em outros obstáculos, tais como a falta de documentos ou escolaridade. Obstáculos que são reforçados pelas práticas sociais e de costume, colaborando para o papel de subordinação dessas mulheres nas propriedades rurais.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Contudo, reconhecemos que o modelo de vida e produção do rural difere das condições da vida urbana, seja nas relações sociais ou produtivas. O que refletimos é justamente a questão da necessidade do empoderamento das conquistas de gênero e trabalhistas para as mulheres rurais. E partindo desse ponto que elas tenham acesso à informação e a existência de espaços, principalmente no que tange sua participação em atividades técnicas, bem como o conhecimento dos seus direitos trabalhistas e previdenciários.

Para isso, é de suma importância que os órgãos de assistência técnica, extensão rural e sindicatos dos trabalhadores rurais trabalhem para fomentar uma maior participação e em ações informativas sobre as questões trabalhistas e previdenciárias dessas mulheres. Além, de propiciarem atividades que levem ao empoderamento das temáticas produtivas, não ficando somente o gênero masculino nessas esferas.

## CONCLUSÃO

É claro que a vida da mulher no campo se difere da vida da mulher urbana em diversos sentidos, entretanto, as conquistas femininas contra a desigualdade de gênero devem ser independentes do local onde residem. As lutas e conquistas asseguraram o reconhecimento do papel da mulher além da esfera doméstica, tornando visível o trabalho produtivo, questões trabalhistas, previdenciárias e culturais. Assim, o reconhecimento legal da mulher rural como trabalhadora rural é um grande passo para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural. Todavia, é necessário o empoderamento e participação delas nos diversos espaços, consolidando, além dos direitos legais, o seu protagonismo como parte responsável pela produtividade da propriedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural**. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/mulheres-do-campo-e-da-floresta/mulheres-rurais/area-rural/programa-nacional-de-documentacao-da-trabalhadora-rural>. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **Solicitar Salário-Maternidade Rural**. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-salario-maternidade-rural>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Trabalho, Emprego e Previdência. Solicitar Aposentadoria por Idade para Trabalhador Rural**. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-aposentadoria-por-idade-para-trabalhador-rural>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CRUZ, T. A. A caminhada de organização do movimento de mulheres camponesas do Brasil na luta em defesa da vida. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10. 2013, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em:



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



[http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373238894\\_ARQUIVO\\_TextocompletoFG10.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373238894_ARQUIVO_TextocompletoFG10.pdf). Acesso em: 1 jul. 2022.

BREITENBACH, R.; CORAZZA, G. Formación profesional y relación con la sucesión generacional entre jóvenes rurales, Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 17, n. 2, p. 1-34, 2019.

BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. **Sociologias**, n. 7, p. 50-81, 2002.

BURG, I.; LOVATO, P. E. Agricultura familiar, agroecologia e relações de Gênero. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 2, n. 1, p. 1522-1528, 2007.

BUTTO, A. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. In: A. BUTTO, A.; DANTAS, I. (Orgs.). **Autonomia e cidadania: Políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2011. 192 p. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/245>. Acesso em: 7 jul. 2022.

CARRASCO, C. La economía feminista: una por otra economía. In: VARA, M. J. (Coord.). **Estudios sobre gênero y economía**. Madrid: Akal. 2006. p.29-62.

CARNEIRO, M. J. Mulheres no campo: Notas sobre sua participação política e a condição social do gênero. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 11-22, 1995.

DABAT, C. R. Uma caminhada penosa: a extensão do Direito trabalhista à zona canavieira de Pernambuco. **Clio-Série Revista de Pesquisa Histórica**, v. 26, n. 2, p. 291-320, 2008.

DA SILVA ANDERSSON, F.; CALDAS, N. V.; GRISA, C. Agroecologia: Potencializando os papéis das mulheres rurais. **Redes**, v. 22, n. 2, p. 320-351, 2017.

DELGADO, G.; SCHWARZER, H. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. In: DELGADO, G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (orgs.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000, p.187-210.

DE OLIVEIRA, A. M.; PINHO, E. X. A constitucionalização do direito do trabalhador rural: uma análise do registro na carteira de trabalho no cenário atual. **Revista de Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito da Seguridade Social**, v. 1, n. 1, p. 17-17, 2019.

FARIA, N. **Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Brasília: MDA, p. 11-28, 2009.

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.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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.

GODOY, C. M. T. *et al.* Jovens Rurais e o Celibato Masculino: Um Estudo de Caso no Município de Vitorino. In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., SLAEDR, 2., SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 6., SIDER, 6., 2020, Ijuí. **Anais [...]** Ijuí: Universidade Regional Unijuí, 2020.

GODOY, C. M. T.; WIZNIEWSKY, J. G. O papel da pluriatividade no fortalecimento da agricultura familiar do município de Santa Rosa/RS. **Desafio Online**, v. 1, n. 3, p. 1-16, 2013.

GÓMEZ, G. R.; FLORES, J. G.; JIMÉNEZ, E. G. **Metodología de la investigación cualitativa.** Málaga: Ediciones Aljibe, 1996, 378p.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. What is the constructivist paradigm? In: ANDERSON, D. S.; BIDDLE, B. J. (eds.). **Knowledge for policy improving education through research.** Londres, Inglaterra: Falmer, 1991.

HECK, R. M.; LANGDON. 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.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. 209 p. (Antropologia & Saúde collection).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico.** 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 12 ago. 2022.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Perfil avançado do município de Vitorino.** 2017. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=122&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=122&btOk=ok). Acesso em: 04 jul. 2022.

KERGOAT, D. Relações sociais de sexo e divisão sexual do trabalho. In: LOPES, M. J.; MEYER, D.; WALDOW, V. (Orgs). **Gênero e Saúde.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

MAGALHÃES, R. S. A "masculinização" da produção de leite. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 275-299, Mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v47n1/v47n1a10.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MATIASCIC, M. Reformas estruturais e previdência no Brasil: balanço atual e perspectivas. In: Congresso da Associação de Estudos Latino-americanos, 23, 2001, Washington. **Anais [...]** Congresso da Associação de Estudos Latino-americanos (LASA), Washington DC, 2001.



MORAIS, L. S. de; SILVA, W. R. Juventudes rurais no território integração norte pioneiro do Paraná e sua percepção sobre a permanência no meio rural. **Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas**, v. 6, n. 1, p. 21-36, 2018.

NEVES, A. L. A. *et al.* Caracterização dos produtores e dos sistemas de produção de leite no perímetro irrigado de Petrolina/PE. **Rev. Bras. Saúde Prod.**, v. 12, n. 1, p. 209-223, jan/mar., 2011.

RIBEIRO, J., SOUZA, F., N., E LOBÃO, C. Saturação da Análise na Investigação Qualitativa: Quando Parar de Recolher Dados?. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 6, n. 10, 2018.

SALES, C. de M. V. Mulheres rurais: tecendo novas relações e reconhecendo direitos. **Revista Estudos Feministas**, v. 15, n. 2, p. 437-443, 2007.

SANTOS, L. A. dos. **Uma luta por visibilidade e direitos no meio rural**. 2019. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade Evangélica de Goianésia, Goianésia, Goiás, 2019. Disponível em: [http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8397/1/2019\\_TCC\\_LusivaniaSantos.pdf](http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/8397/1/2019_TCC_LusivaniaSantos.pdf). Acesso em: 30 jul. 2022.

SCHMITZ, A. M.; SANTOS, R. A. dos. A divisão sexual do trabalho na agricultura familiar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10. 2013, Florianópolis. **Anais [...] Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.** Disponível em: [http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1371853408\\_ARQUIVO\\_TextoFazendogenero10.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1371853408_ARQUIVO_TextoFazendogenero10.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

SILIPRANDI, E. Mulheres agricultoras no Brasil: sujeitos políticos na luta por soberania e segurança alimentar. In: LAGARDE, M.; VALCARCEL, A. (Org.). **Pensamiento Iberoamericano: feminismo, gênero e igualdad**. Madrid: Egraf, 2011. p. 169-183.

SILIPRANDI, E. Alimentação como um tema político das mulheres. In: ROCHA, C. (Org.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SILVA, C. B. de C.; SCHENEIDER, S. Gênero, trabalho rural e pluriatividade. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (Org.) **Gênero e Geração em Contextos Rurais**. Florianópolis/SC, Ed. Mulheres, 2010, p. 183-207.

SUGAMOSTO, M.; DOUSTDAR, N. M. Impactos da previdência rural na região Sul: ênfase nas características mesorregionais. In: DELGADO, G.; e CARDOSO Jr., J. C. (orgs.), **A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000, p. 131-64.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## EMPREENDEDORISMO E EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES, AVANÇOS E OBJEÇÕES

ENTREPRENEURSHIP AND EDUCATION: POSSIBILITIES, ADVANCES AND OBJECTIONS

EMPRENDIMIENTO Y EDUCACIÓN: POSSIBILIDADES, AVANCES Y OBJECIONES

**Autor<sup>1</sup>, Dilani Silveira Bassan; Autor<sup>2</sup>, Fernandes Vieira dos Santos; Autor<sup>3</sup>, Sandro Lima Schwan; Autor<sup>4</sup>, Claudia Alba Natali Malagri.**

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2000), Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2003) e Doutorado em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2017). Docente do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT. Participa como avaliadora dos projetos de pesquisa no Comitê de Ética e Pesquisa da FACCAT. Ministra a disciplina de Indicadores Econômicos e desigualdades Regionais no Mestrado em Desenvolvimento Regional. Editora da Revista COLÓQUIO- Revista do Desenvolvimento Regional. Coordena a linha de pesquisa Organizações, Mercados e Desenvolvimento Econômico Regional, no Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT. Os principais temas de pesquisa são: desenvolvimento econômico e regional, crescimento econômico, indicadores econômicos e sociais, sustentabilidade ambiental e migrações.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito/PUCRS; Mestrando em Desenvolvimento Regional na Faccat - Faculdades Integradas de Taquara, pertence ao grupo de pesquisa, Organizações, Mercados e Desenvolvimento Econômico Regional da Faccat, tem interesse nas áreas: direito da criança e adolescente, conselho tutelar e desenvolvimento regional. Bolsista FACCAT;

<sup>3</sup> Possui graduação em Administração pelo Centro Universitário Salesiano São Paulo (1998). Especialização em Comportamento Humano nas Organizações pela FACCAT e é Mestrando em Desenvolvimento Regional pela FACCAT. Áreas de interesse: comportamento humano, educação financeira, desenvolvimento regional.

<sup>4</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional, bolsista CAPES nas Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, pós graduada em Gestão Escolar; graduação em Letras.

### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo conhecer estudos sobre o empreendedorismo na educação brasileira e sobretudo seus impactos na implementação do novo ensino médio. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica que analisa os indicadores do empreendedorismo no Brasil, os indicadores do empreendedorismo na educação brasileira e os indicadores da evasão escolar no Brasil, apresentando possibilidades de como a educação brasileira poderá retomar o conceito de equidade após o grave período pandêmico. Verificou-se a dificuldade de encontrar pesquisas e indicadores sobre o tema, bem como pesquisas empíricas.

**Palavras-chave:** Educação. Empreendedorismo. Equidade.

### RESUMEN

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



El presente trabajo tiene como objetivo conocer los estudios sobre el emprendimiento en la educación brasileña y especialmente sus impactos en la implementación de la nueva escuela secundaria. Se trata de una investigación documental y bibliográfica que analiza los indicadores de emprendimiento en Brasil, los indicadores de emprendimiento en la educación brasileña y los indicadores de deserción escolar en Brasil, presentando posibilidades de cómo la educación brasileña puede retomar el concepto de equidad después de la grave crisis sindémica. período. Hubo dificultad para encontrar investigaciones e indicadores sobre el tema, así como investigaciones empíricas.

**Palabras clave:** Educación. Emprendimiento. Equidad.

## ABSTRACT

The present work aims to know studies on entrepreneurship in Brazilian education and especially its impacts on the implementation of the new high school. This is a documentary and bibliographic research that analyzes the indicators of entrepreneurship in Brazil, the indicators of entrepreneurship in Brazilian education and the indicators of school dropout in Brazil, presenting possibilities of how Brazilian education can resume the concept of equity after the serious crisis. syndemic period. There was a difficulty in finding research and indicators on the subject, as well as empirical research.

**Keywords:** Education. Entrepreneurship. Equity.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o empreendedorismo vem ganhando espaço na educação através de organismos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; organização internacional fundada em 1961, em Paris (França) e trabalha em conjunto com os governos para a elaboração de políticas que promovam melhores condições de vida da sociedade e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO. No Brasil, está representada em Brasília desde 1964. Tem como objetivo principal auxiliar na formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam de acordo com os seus membros e, mais recentemente, pela legislação brasileira.

No cenário mundial, o empreendedorismo foi incentivado a ser incluído como disciplina curricular na maioria dos países europeus e, na América Latina, a sua inserção deu-se através de discussões encaminhadas pelo Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe - PRELAC. A revista PRELAC, ano 1, n.0, 2004, apresenta o quinto pilar da educação ‘aprender a empreender’, complementado os outros quatro pilares constantes no relatório da UNESCO, de 1998, em Delors (2018): aprender a conhecer; aprender a ser; aprender a fazer a aprender a viver juntos. No Brasil, apesar de transitar no ambiente educacional desde os anos de 1990, a inclusão formal do empreendedorismo ocorreu pela Base Nacional Comum Curricular - BNCC que em sintonia com o Plano Nacional da Educação - PNE que é um documento periódico, aprovado pela legislação educacional brasileira, estabelece diretrizes e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



metas para o desenvolvimento da educação no Brasil, previsto no artigo 214 da Constituição Federal Brasileira, de 1988. Foi instituído pela Lei 13005/2014, com a proposição de metas a serem alcançadas no decênio 2014-2024, é um instrumento que atende a expectativa brasileira de uma educação voltada para a equidade e combate às diferenças sociais.

Neste artigo, o tema ganha destaque através de reflexões sobre a necessidade da construção de políticas públicas educacionais que acolham a inovação no espaço educativo, todavia, conforme a produção científica apresentada, ainda persistem dúvidas quanto às novas propostas pedagógicas

De acordo com Souza (2012), o uso da expressão “empreendedorismo” vem crescendo nos últimos anos e, por não haver um conceito unívoco sobre o que possa significar, convém buscar seu sentido etimológico e, a partir daí, buscar também seu significado histórico, político e social. Reflexões alinhadas em Schumpeter (1997) que percebe, no indivíduo empreendedor, tanto a criatividade como a construção e desconstrução de produtos, serviços e relações mercadológicas, pertencentes às rotinas diárias daquele que desenvolve, principalmente, a vocação social.

Assim, é apresentada a reforma do ensino médio, com a proposta de uma nova base curricular de acordo com BNCC (BRASIL, 2018), que tem como um dos objetivos uniformizar a área comum nacional e, ao mesmo tempo, oportunizar a diversificação de conteúdos de acordo com a realidade de cada território.

Contudo, posicionamentos divergentes surgem como questionadores sobre a qualidade das mudanças propostas, principalmente, no ensino público, uma vez que as ciências humanas ocuparão um novo ordenamento educativo quicá preteridas.

Nos termos da Lei nº 13.415/2017 que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, instituída pela Lei nº 9394/1996, definiu, regularizou e organizou a educação brasileira com base nos princípios da Constituição. (BRASIL, 2017) e estabeleceu uma mudança na estrutura do ensino médio, ampliando o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022) e definindo uma nova organização curricular, mais flexível, que contemple uma Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes pelos itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento e na formação técnica e profissional.

Segundo Dias (2009), a noção de empreendedorismo e sua apreensão/implementação nas ações pedagógicas da educação se relaciona, juntamente, com as outras noções: competência e empregabilidade, que têm sido impostas no seio escolar para atender ao projeto dominante de sociedade, pautada nas mudanças que vêm acontecendo no capitalismo desde o último quarto do século passado.

Souza (2012), fundamenta que o ensino de empreendedorismo nas escolas é a teoria do capital humano, que instrumentaliza e subordina os processos de formação humana aos interesses imediatos da acumulação, em nome do desenvolvimento econômico e social.



O presente estudo ainda pretende estabelecer um processo dialógico entre o empreendedorismo, o empreendedorismo na educação e a evasão escolar, desenvolvendo pontes e interfaces contribuindo para o estabelecimento de políticas públicas educacionais que atendam não apenas os interesses de grupos diversos, mas a maioria das pessoas.

O artigo está dividido da seguinte forma: a seção 2 apresenta o empreendedorismo e a educação através de discussões de aproximação entre ambos, além de indicadores da implantação do Novo Ensino Médio; a seção 3 apresenta a educação empreendedora no Brasil destacando os índices do desempenho dos jovens em idade escolar e a quantidade de escolas atendidas pela educação empreendedora; na seção 4 e conclusão do estudo, indica possíveis caminhos para a equidade escolar e social.

## 2 EMPREENDEDORISMO E EDUCAÇÃO: CAMINHOS QUE SE CRUZAM

O empreendedorismo é classificado por Shane Venkataraman (2000) como um processo que ocorre por meio da criatividade e inovação e visa a descoberta, evolução ou exploração de oportunidades e nesse contexto Hisrich (2004) acrescenta que o empreendedorismo é “o processo de criar algo novo, com valor dedicando o tempo e os esforços necessários, assumindo os riscos financeiros, psíquicos e sociais correspondentes e recebendo as consequentes recompensas da satisfação e independência econômica e pessoal” (HISRICH, 2004, p. 29).

O Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) em parceria com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, elabora anualmente o Relatório GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) coordenado mundialmente pela *London Business School*, *Badson College* e *Korea Entrepreneurship Foundation*. A versão brasileira do relatório, Empreendedorismo no Brasil, com informações coletadas em 2019, ouviu 2.000 pessoas com idade entre 18 e 64 anos, além de 67 especialistas de diversas áreas associadas ao empreendedorismo e os resultados foram tabulados separadamente.

O GEM - Global Entrepreneurship Monitor é um relatório que avalia o comportamento das variáveis relacionadas ao empreendedorismo brasileiro, levantando informações e indicadores nessa dinâmica e classifica os empreendedores em 3 categorias:

<b>Empreendedores nascentes</b>	<b>Empreendedores novos</b>	<b>Empreendedores estabelecidos</b>
---------------------------------	-----------------------------	-------------------------------------

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Estão envolvidos na estruturação de um negócio do qual são proprietários, mas que ainda não pagou salários, pró-labores ou qualquer outra forma de remuneração aos proprietários por mais de três meses;	Administram e são proprietários de um novo negócio, que pagou salários, pró-labores ou qualquer outra forma de remuneração aos proprietários por mais de três meses e menos de 42 meses (3,5 anos);	São aqueles que administram e são proprietários de um negócio tido como consolidado, que pagou salários, pró-labores ou qualquer outra forma de remuneração aos proprietários por mais de 42 meses.”
--	---	--

Fonte: (GEM Brasil, 2019)

**Tabela 1:** Taxa (em %) e estimativas (em unidades) de empreendedorismo segundo o estágio e potenciais empreendedores - Brasil – 2018/20

Taxas	Taxas		Estimativas	
	2018	2019	2018	2019
<b>Empreendedorismo total</b>	<b>38,0</b>	<b>38,7</b>	<b>51.972.100</b>	<b>53.437.971</b>
Empreendedorismo Inicial	17,9	23,3	24.456.016	32.177.117
Novos	16,4	15,8	22.473.982	21.880.835
Nascentes	1,7	8,1	2.264.472	11.120.000
Empreendedorismo estabelecido	20,2	16,2	27.697.118	22.323.036
<b>Empreendedorismo potencial</b>	<b>26,0</b>	<b>30,2</b>	<b>22.092.889</b>	<b>25.545.666</b>

Fonte: GEM Brasil (2019)

De acordo com o estudo, 3 em cada 10 brasileiros pretendem abrir um negócio nos próximos 3 anos, o que significa uma média de 8 milhões de novos empreendedores por ano e um crescimento de 4,2 pontos percentuais em relação ao ano anterior (GEM Brasil, 2019).

Em relação à escolaridade, o maior percentual de empreendedores iniciais (empreendedores nascentes + novos) na faixa que possui ensino superior completo (27,6%) e o menor percentual foi encontrado na faixa que possui ensino fundamental incompleto (18,4%). Importante salientar que mesmo apresentando percentual menor, este grupo possui 5,5 milhões de pessoas, cerca de 500 mil pessoas a mais do que os empreendedores com curso superior completo.

Outro dado interessante do relatório e que será útil como base de comparação para a pesquisa foi a questão relacionada aos “sonhos profissionais” dos brasileiros. A opção “ter um negócio próprio” apresentou o maior percentual entre os não empreendedores conforme tabela:

**Tabela 2:** Percentual da população segundo "os sonhos profissionais": comparação entre indivíduos não empreendedores e empreendedores por estágio - Brasil – 2019

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sonho	%			
	Empreendedores			Não Empreendedores
	Nascentes	Novos	Estabelecidos	
Fazer carreira numa empresa	22,6	16,5	9,8	28,8
Ter o próprio negócio	66,7	33,8	19,2	38,7
Carreira no serviço público	19,1	10,2	7,1	19,3

Fonte: GEM Brasil 2019

<sup>1</sup> Percentual população de 18 a 64 anos que tem como sonho o item especificado. Cada indivíduo pode ter mais de um item selecionado.

Fonte: GEM Brasil (2019)

E nesse contexto empreendedor, a sociedade se depara com demandas voltadas para a aprendizagem do empreendedorismo. Em Coan (2011) percebe-se a necessidade de formação educacional para o empreendedorismo, isto é, indivíduos com novos perfis sendo preparados para se tornarem inovadores, criativos e proativos dentro do seu ambiente de trabalho, além de serem capacitados para gerir e criar os seus próprios negócios, centrados em funções sociais e demandas da sociedade.

COAN (2011) reforça ainda que a educação formal requer mudanças e através das práticas empreendedoras, apresentando a proposição da educação empreendedora como responsável em articular e inserir nas rotinas as práticas pedagógicas críticas e emancipatórias, voltadas para as metodologias de projetos e do bem comum.

Em 2022, o empreendedorismo surge como componente curricular do Novo Ensino Médio amparado pela Lei 13.415/2017 que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 2017), ampliou o tempo do estudante na escola e flexibilizou a organização curricular, contemplando a Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018), passou a ofertar diferentes oportunidades aos estudantes através de itinerários formativos que objetivam garantir uma educação de qualidade e de equidade, aproximando a realidade escolar das necessidades da juventude brasileira.

Conforme o Ministério da Educação (2021), os itinerários formativos, entre eles o empreendedorismo, oportunizarão aos jovens mais proximidade com as suas expectativas de futuro, dando-lhes caminhos para acessar os processos que contemplem uma formação mais ampla, voltada para o aprofundamento nas áreas de saber relevantes às suas dinâmicas. Inevitavelmente, estes jovens estarão mais próximos dos seus interesses e do ambiente escolar, significando a sua permanência nesses espaços e nos processos de aprendizagem mais envolventes, responsáveis, inclusive, pela prevenção da evasão escolar.

Através do Observatório da Implementação da Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018) e do Novo Ensino Médio, a sociedade brasileira pode acompanhar os indicadores, as notícias, análises e experiências de implantação, bem como informações a respeito das políticas nacionais de cada rede de ensino, em todas as etapas da educação básica.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A poucos meses da implantação oficial do Novo Ensino Médio percebe-se que os estados trabalham na construção dos novos currículos de referência, desenvolvidos a partir da BNCC, referência para a parte comum obrigatória e dos Itinerários Formativos, parte flexível. Segundo o Observatório da Implementação da Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018) e do Novo Ensino Médio (2021), a previsão é de que todas as redes estaduais deverão colocar os seus currículos em consulta pública a fim de colher contribuições da comunidade.

**Gráfico 1:** Panorama do envio para aprovação e homologação dos currículos aos Conselhos Estaduais de Educação



Fonte: Movimento pela Base (2021)

No gráfico 1 percebe-se que quase 100% dos estados enviaram os currículos aos seus respectivos conselhos para aprovação, porém, apenas um pouco mais da metade conseguiu obter a homologação. Isso implica que, às vésperas da implantação do Novo Ensino Médio, apenas uma parte de todas as ações foram cumpridas.

A seguir é apresentado o gráfico 2 que demonstra o andamento das ações de construção curricular no Brasil. Percebe-se que ainda constam estados com pendências em seus processos de implantação do Novo Ensino Médio. É o caso do indicador de Consulta Pública onde a administração pública utiliza-se de mecanismos de transparência para consultas à sociedade como críticas e sugestões, e, nesse caso, realizou a mesma para conhecer a opinião da sociedade sobre os Itinerários Formativos, concluída essa fase em 24 estados e que contempla a parte flexível dos currículos, inclusive, o ensino de empreendedorismo na educação básica brasileira.

**Gráfico 2:** Andamento das ações de construção curricular no Brasil





Fonte: Frente Currículo e Novo Ensino Médio do Consed, Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação (2021)

Portanto, conforme Silva e Cária (2015) políticas educativas voltadas para a educação empreendedora vêm ganhando forças e sendo disseminadas no cenário mundial desde o início do século XXI, como estratégias para enfrentar a questão da empregabilidade que são geradoras de problemas sociais e econômicos da sociedade moderna e consideradas um importante instrumento da contenção da evasão escolar, principalmente no Ensino Médio.

### 3 O EMPREENDEDORISMO NA EDUCAÇÃO

Souza (2012), conduz o leitor a reflexões sobre o empreendedorismo que transcendem o sentido social ou político. Este é criativo, ousado e opta por correr riscos, independentemente do ambiente em que transita e, diante desse papel social, das exigências do mundo moderno nasce a necessidade de revisão e qualificação da proposta pedagógica destinada aos jovens do ensino médio e tem como objetivo oportunizar a diversificação de conteúdos de acordo com a realidade de cada território.

Em Demo (2010) percebe-se que há muito, o Brasil sente a necessidade de inovações na educação, sendo ela, reforçada por Garcia e Hillesheim (2017), como necessária para as mudanças da sociedade e combate à pobreza. E, entre as inovações previstas nesta nova proposta de ensino, estão a inserção de atividades voltadas ao empreendedorismo na educação, assim como o fomento a atividades que contribuam para que os jovens possam construir seus projetos de vida.

Barros e Gonzaga (2018) alertam a respeito de posicionamentos da qualidade das mudanças propostas, sobretudo, no ensino público, bem como manifestações de preocupação quanto ao papel que as ciências humanas ocuparão no novo reordenamento disciplinar educativo, uma vez que são essas áreas do conhecimento que diminuirão horas para que possam ser inseridas outras como por exemplo, o empreendedorismo.

Todavia, tanto no ensino público, quanto no privado, a necessidade de alterações da base curricular do ensino médio, principalmente em razão do grande número de jovens que evadem todos os anos dos bancos escolares, tem como motivos principais a desmotivação pelas aulas e a necessidade de trabalhar para contribuir com o sustento familiar, conforme destaca Ferreira (2020), que estudos demonstram que a evasão escolar está ligada a vários fatores com a repetência, renda familiar, gravidez, falta de incentivo da família, necessidade dos alunos trabalharem, baixa-estima devido à dificuldade no aprendizado, falta de interesse, desestruturação da família, a escola não é interessante, e outros motivos.

Conforme Schaefer (2016), a importância da educação empreendedora para o desenvolvimento de uma nação tem sido reconhecida em diversos países. Nas últimas décadas, estudos sobre empreendedorismo avançaram em termos de visibilidade e importância, porém o tema da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



educação empreendedora ainda carece de uma discussão mais sólida, que auxilie no seu amadurecimento, norteamento e disseminação de forma mais eficaz.

Da Luz (2006), afirma que a matriz teórica da ideia do empreendedorismo é o pensamento liberal clássico, e a apropriação desses princípios liberais é condição para a elaboração dos autores que vão se dedicar ao tema do empreendedorismo. No Brasil, o tema vem ganhando cada vez mais espaço e adesão, chegando a fundamentar projetos pedagógicos de diversas escolas, por orientação das próprias secretarias de educação. Na literatura educacional se multiplicam as publicações voltadas para a disseminação de uma suposta superioridade do empreendedorismo na educação frente a outras proposições pedagógicas. A partir da análise de uma dessas obras, serão apresentadas as principais ideias dessa “nova” forma de articulação entre economia e educação, proposta pelos ideólogos do capital, sob o nome de “pedagogia empreendedora”.

Ainda de acordo com Ferreira (2020) normalmente as pessoas que não concluem o ensino médio são excluídas de empregos com remuneração melhor, pois normalmente os empresários acreditam que estas pessoas não sejam capazes de desenvolverem as atividades exigidas pela empresa, pelo fato de o indivíduo não ter sido capaz de concluir o ensino médio por exemplo. Mas o abandono escolar muitas das vezes se dá pela falta de apoio da própria família que em vez de estimular o aluno a estudar, por vezes concorda com o abandono, na maioria dos casos justificando que muitas atividades no trabalho não necessitam de algum grau de escolaridade.

Segundo Catini (2020), um dos responsáveis pelo programa Bolsa Família, Paes de Barros pensa que “a necessidade de trabalhar durante o dia para complementar a renda familiar não é impeditivo para aulas em tempo integral”. Essa problemática, ainda segundo o mesmo autor, parece insolúvel ao longo da história da educação e seria equacionada se o jovem encontrasse “motivação” para permanecer na escola em jornada integral, caso a “escola pudesse ser transformada em local de trabalho”.

Seguindo o mesmo caminho de Catini, Alves (2021), afirma que nas últimas décadas, as reformas educacionais têm se baseado cada vez mais na lógica do mercado e na norma neoliberal de um sujeito auto regulado, flexível e empreendedor. No Brasil, a partir de diversas parcerias público-privadas, difundiu-se a chamada “pedagogia empreendedora”.

Uma postura que procura utilizar o dispositivo escolar para disseminar a cultura do empreendedorismo entre crianças e jovens sustentando a adoção de uma atitude empreendedora em todas as esferas da vida como um caminho para realizar objetivos como autorrealização, bem-estar material e satisfação pessoal. Para o autor, a adaptação a uma economia em contínua mudança e cada vez mais competitiva, é importante que o indivíduo aprenda a ser autor e protagonista de sua própria vida, responsabilizando-se pelo aprendizado permanente das competências e habilidades demandadas pelo mercado.

## 3.1 EDUCAÇÃO EMPREENDORA NO BRASIL

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



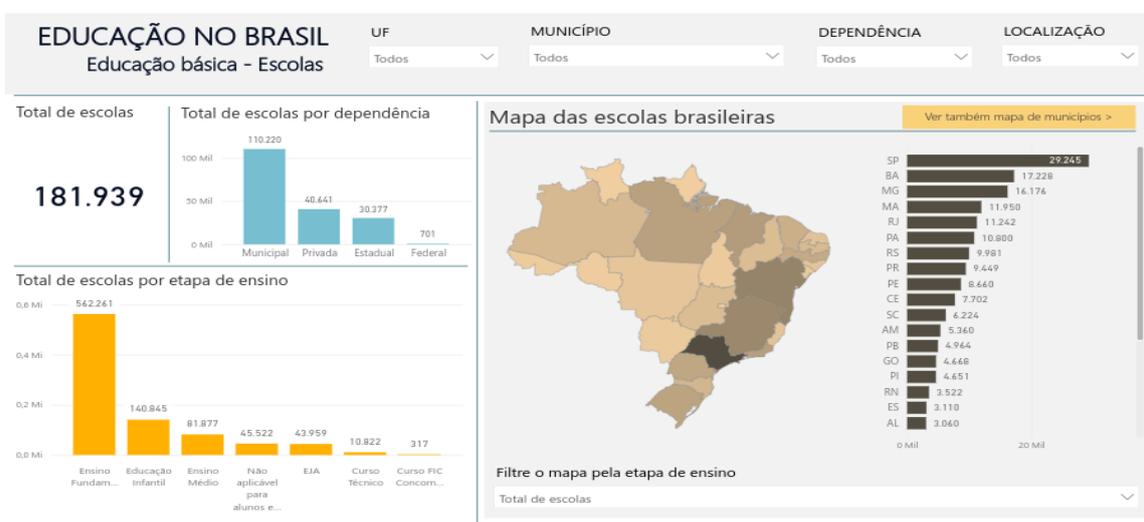
Coan (2011) relata que o surgimento da educação empreendedora do Brasil ocorreu no início na década de 1980 no ensino superior e, aos poucos, difundida para as outras esferas da educação, modalidades e níveis de ensino. Em Soares et al. (2021) em decorrência do cenário contemporâneo, a formação para o empreendedorismo torna-se viável, por, inclusive, promover o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, fundamentais para as exigências do mercado de trabalho na atualidade.

Em Albuquerque, Ferreira e Brites (2016) o empreendedorismo tornou-se um elemento estratégico para o desenvolvimento de modelos que promovam a equidade social, favorecendo, inclusive, a liberdade. Saes e Marcovich (2020), as noções de empreendedorismo surgiram como máximas para a promoção dos projetos de vida dos jovens e adolescentes, inclusive, promotores do desenvolvimento econômico e social, oferecendo práticas modernas e inovadoras em sala de aula, favorecendo o protagonismo juvenil.

Para ilustrar a realidade educacional brasileira em números absolutos iremos apresentar a seguir dados e relações com empreendedorismo na educação e sua interface com a evasão e abandono escolar.

No gráfico 3 é possível observar que o Brasil conta com 181.939 escolas distribuídas nos 26 estados federados e no Distrito Federal, sendo 110.220 escolas por dependência municipal, 40.941 escolas por dependência privada, 30.377 escolas por dependência estadual e 701 escolas por dependência federal. Destas, 562.261 são de ensino fundamental, 140.845 de educação infantil, 81.877 de ensino médio e 10.822 de curso técnico. Conforme nota do Censo de Educação Básica de 2018, uma escola pode oferecer mais de uma etapa de ensino.

**Gráfico 3:** Total de escolas brasileiras



Fonte: censo da educação básica de 2018 - INEP

No gráfico 4 é possível notar que no Panorama da Educação, das 181.939 escolas, 124.330 são escolas urbanas e 57.409 são classificadas como rurais e, ainda, a educação brasileira conta com 91,5% de aprovação dos alunos do ensino fundamental contra 83,4% dos alunos aprovados no ensino médio, dos 16,6% de alunos não concluintes do ensino médio, 10,5% foram reprovados e 6,1% abandonam os seus estudos em algum momento do ciclo. Portanto, foram 1.279.848,214 alunos que não concluíram o ensino médio no Brasil.

**Gráfico 4: Panorama da educação brasileira**



Fontes: INEP, 107; INEP, 2018; SiaWeb Educação Empreendedora, 2014-2017

Em nota o IDEB informa que os números mencionados totalizam as escolas públicas e privadas e, segundo análise, que justificam a implantação de novas estratégias educacionais, principalmente aos alunos do Ensino Médio, uma vez que mais de 15% destes podem não ter oportunidades ao exercício da sua liberdade e à educação para a cidadania, consequentemente à melhores condições de vida.

No gráfico é possível observar que 4.122.934 alunos foram atendidos pelo PNEE criado pelo SEBRAE em 2013, o Programa Nacional de Educação Empreendedora objetiva proporcionar discussões sobre o empreendedorismo dentro das escolas e instituições de ensino, no Brasil, promovendo a tomada de consciência acerca do tema empreendedorismo a partir da concepção comportamental, voltada para projeto de vida levando o jovem ao protagonismo e transformador da sua realidade bem como de toda a comunidade a qual ele pertence e tem como uma estratégia para atender a educação para o empreendedorismo visando o desenvolvimento integral do jovem, a cidadania e as ações cooperativas.

**Gráfico 5: Atendimentos PNEE**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



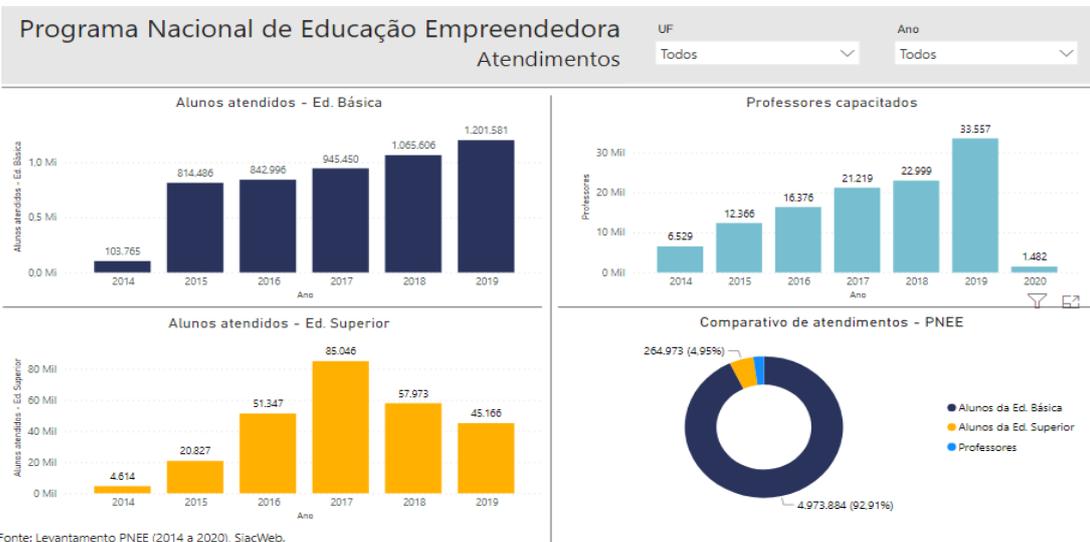
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: Levantamento PNE (2014-2024) SiacWeb

O gráfico 5 mostra a evolução dos atendimentos realizados pelo PNEE, onde é possível observar, pelo crescente número apresentado, a importância que o empreendedorismo vem alcançando ao longo dos anos.

Em Silva e Cária (2015) o documento do PRELAC (2004) que propõe uma educação para o empreendedorismo como o quinto pilar da educação através do termo 'aprender a empreender' materializa-se em estratégia de formação do jovem para o mundo do trabalho agindo como instrumento para o enfrentamento dos problemas sociais e econômicos da atualidade.

Portanto, diante das novas conjunturas, as profundas transformações da tecnologia, conforme Saes e Marcovich (2020) a educação empreendedora surge para transformar o ambiente educacional com foco especial em atitudes e valores voltados para a coletividade, respeitando o meio-ambiente e a coesão social, valorizando a cultura e o bem-estar da sociedade em prol do seu desenvolvimento.

## 4 EVASÃO ESCOLAR: DA TRISTE REALIDADE A POSSÍVEIS ENFRENTAMENTOS

Segundo dados do Observatório de Educação do Instituto Unibanco (2021), as taxas de evasão escolar oficiais indicavam que em torno de 8,8% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam fora da escola no ano de 2018, sendo que a taxa de evasão entre os jovens do ensino médio da rede pública chega a aproximadamente 6,7% de abandono e é ainda mais alta ao considerarmos os estudantes do ensino noturno na rede de ensino médio público, chegando a inacreditáveis 14,3% de abandono.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:

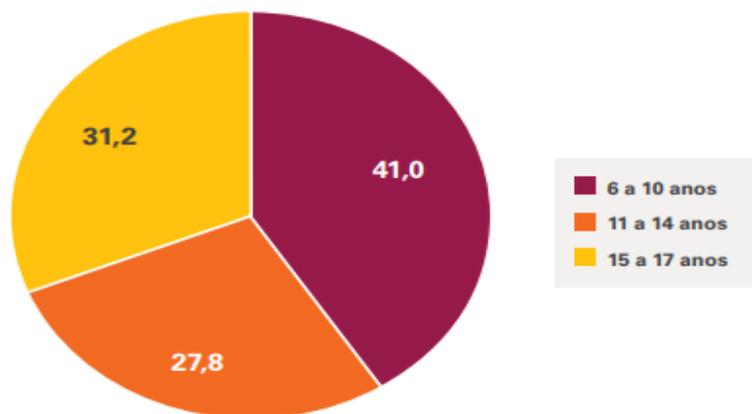


A Sindemia de COVID-19, termo utilizado desde a década de 1990 pelo médico e antropólogo Merrill Singer, que significa a união de duas outras palavras: sinergia e pandemia e explica os danos decorrentes de duas ou mais doenças agravadas e facilitadas pelas diferenças sociais de uma sociedade, e conforme Cabral e Rusch (2021), afetou drasticamente a sociedade e, principalmente, a educação. Crianças e adolescentes foram afastados do ambiente escolar presencial, momento em que foram evidenciadas as diferenças sociais gerando o aumento da exclusão social e consequentemente o direito à educação.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, em ‘Cenário da Educação Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID -19 na educação’ alerta que o Brasil avançava lentamente em proporcionar o acesso à educação no Brasil, afetando, principalmente, os mais vulneráveis, porém com o momento de isolamento social, a exclusão e as desigualdades sociais cresceram deixando as crianças afastadas da aprendizagem.

A seguir os gráficos, extraídos do mesmo documento, poderão ilustrar a gravidade do crescimento da exclusão no Brasil, a partir de março de 2020, atingindo as populações mais jovens demonstrando, em novembro de 2020, que 5.075.294 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam longe da escola ou sem atividades escolares, correspondendo 13,9% dessa parcela brasileira.

**Gráfico 6:** Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos com Ensino Médio incompleto, segundo condição de não frequência à escola, Brasil, 2020.



Fonte: IBGE, Pnad Covid, nov. 2020. O documento notifica que foram consideradas crianças infrequentes de 6 a 17 anos ou que frequentavam a escola, mas não tinham acesso às atividades escolares.

No gráfico 6, percebe-se que as áreas rurais da região Norte e Nordeste são as mais atingidas pela exclusão escolar durante a sindemia, em 2020. Esses índices resultam da precariedade das condições de vida da população local, principalmente as mais afastadas, em sua maioria residentes na zona rural. Nota-se, contudo, o sentido inverso da exclusão escolar nas regiões mais ricas do país, ressaltando a população urbana como a mais atingida.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



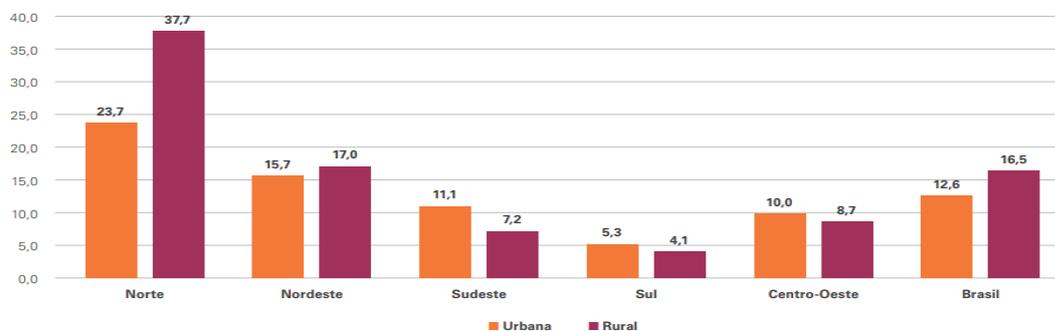
PROMOTORES:



APOIO:



**Gráfico 6:** Distribuição de crianças de 6 a 10 anos, segundo condição de não frequência à escola, em áreas urbanas e rurais, por grandes regiões, em 2020 (%)



Fonte: IBGE, Pnad Covid, nov. 2020. O documento notifica que foram consideradas crianças infrequentes de 6 a 17 anos ou que frequentavam a escola, mas não tinham acesso às atividades escolares

Portanto, o cenário imposto pela sindemia intensifica a busca pelo enfrentamento da exclusão escolar e o processo de desescolarização de crianças e adolescentes no Brasil, sendo principalmente originada de contextos socioeconômicos e culturais, além das demandas cotidianas e das vivências escolares de cada indivíduo.

Já no cenário mundial, Gómez e Belmont (2020) defendem que a sociedade atual exige que a educação sofra mudanças capazes de propiciar novas estratégias de aprendizagens pois a luta contra a evasão é um grande problema, ocorrendo em diversos países, inclusive na Europa, e acontecem durante todo o processo na trajetória educacional do jovem, seja pelo abandono, ao ambiente escolar, políticas públicas ou mesmo pelo processo da administração educacional.

Segundo Filho e Araújo (2017) a evasão e o abandono escolar no Brasil representam um grave problema, porém a diversidade de conceitos acerca do tema atrapalha a conceituação exata, dificultando a definição das causas de forma clara e precisa. O INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), criado em 1937 e transformado em autarquia em 1997. É um órgão federal e referências nas áreas de atuação: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais e gestão do conhecimento e estudos educacionais define a palavra abandono como o aluno que se desliga da escola retornando no ano posterior, já na evasão o aluno não retorna mais ao ambiente escolar. INEP (1998)

Contudo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/ IDEB (2012) esclarece que o abandono escolar é o afastamento do aluno da rotina escolar e a desistência das atividades escolares sem a solicitação da transferência da instituição na qual ela está matriculada.

Ainda segundo os mesmos autores, tanto evasão escolar quanto abandono são questões que não apresentam uma origem distinta, mas a somatória de vários fatores, como desestruturação familiar, a falta de políticas públicas adequadas, ou, ainda, as dificuldades do processo de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



ensino-aprendizagem. Porém, afirmam que as diferenças sociais podem ser classificadas como preponderantes para o fracasso escolar nas camadas populares.

No documento ‘Cenário da Exclusão Social do Brasil’ publicado pela UNICEF, em abril de 2021, aponta a necessidade da organização de iniciativas que rompam com a falta de acessibilidade, inclusive internet, além da busca ativa das crianças que está fora do ambiente escolar, comunicação comunitária para a realização de matrículas a qualquer momento do ano letivo, mobilização das escolas visando a redução do abandono escolar, fortalecimento da garantia de direitos através de políticas públicas protetionais às crianças e adolescentes e, diante da abordagem do presente trabalho, porque não ações motivadoras à educação empreendedora.

Apesar de as discussões sobre a educação empreendedora estarem ocorrendo de forma cada vez mais intensa, o assunto ainda é novo no Brasil, visto que o empreendedorismo passará a fazer parte do currículo escolar apenas em 2022 conforme a Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018).

Segundo o relatório Global Entrepreneurship Monitor (GEM), o Brasil ocupa a 56ª posição no ranking, de uma lista de 65 países quando se trata de educação empreendedora, e nesse sentido, a implantação do empreendedorismo na educação ocorre gradualmente no currículo escolar, principalmente, pelo Novo Ensino Médio que transcende a construção de currículos alinhados à BNCC (Base Nacional Comum Curricular) através de itinerários formativos.

Teixeira (2012), valoriza o capital humano pois reforça que desde o ano 2000, o Conselho Europeu objetiva transformar a União Europeia na economia do conhecimento, portanto, mais competitiva e dinâmica. A Europa passou a privilegiar o conhecimento e a inovação, a promover uma cultura mais empreendedora e a adotar atitudes e valores culturais favoráveis à capacidade e iniciativa de empreender. De modo a alcançar o objetivo traçado, os países europeus têm desenvolvido diferentes ações e projetos onde a Educação surge como um meio essencial.

A percepção de que a educação é a porta de entrada para as diversas inovações da sociedade moderna é mais do que reconhecida por todos. Saber que as mudanças de comportamento de uma era se fazem ordeiramente com a introdução de novas condutas sociais e das ferramentas e tecnologias no ambiente escolar, conduzem para que a cada novo ano possamos evoluir, até mesmo décadas, nas mudanças sociais. Para tanto, muitas dessas inovações são introduzidas no ambiente escolar como forma de acelerar os seus impactos, o que por vezes ainda traz junto uma série de debates éticos acerca desse laboratório de experiências, de políticas públicas educacionais na seara educativa. Nesse contexto, não seria diferente e diverso a gama de opiniões, pesquisas e estudos de que tratam a introdução da temática sobre o empreendedorismo na educação.

## CONCLUSÃO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



É impossível dissociar qualquer tipo de inclusão de política pública educacional e o seu grau de impacto na injusta divisão social de classes da sociedade brasileira. Os estudos apresentados indicam a preocupação com os interesses de parte da sociedade na introdução da temática do empreendedorismo no ambiente escolar. Fato este, destacado pela visão de diversos autores como sendo o único objetivo, a manutenção do atual ordenamento de classes, servindo apenas como um mecanismo das sociedades capitalistas e não apontando fatores positivos a partir dessa inovação.

Contudo, parte dos estudos sobre empreendedorismo indicam que a introdução da temática seria benéfica para a educação, porque despertaria maior interesse nos jovens ao vislumbrarem a possibilidade de um sentido efetivo sobre o que estariam estudando. No entanto, experiências ligadas a projetos educacionais vinculados a espaços de formações empresariais (SEBRAE), seriam importantes no aprendizado desses conteúdos, a fim de que possam contribuir para o aumento de oportunidades no mercado de trabalho e ascensão social.

Percebemos que, no Brasil, as desigualdades sociais são gritantes, comprovadas, especialmente pela realidade escolar com elevados índices de evasão e abandono escolar, analfabetismo, dificuldades de acesso ao ensino superior pela camada mais popular.

Um país que, mesmo que recente em sua história, já debate sobre a importância e necessidade de manutenção de políticas públicas afirmativas (sistema de cotas e PROUNI - Programa de Universidade para Todos) no sistema de ensino superior nacional, primeira ação de redução das desigualdades no ensino superior, pretende, desta forma, reduzir as mazelas históricas do arcabouço educacional brasileiro, visando uma educação para a equidade. Esse processo tende a romper com o modelo de continuísmo do sistema educacional, que combate às desigualdades sociais e permite aos jovens identificar caminhos para seus sonhos, com o ensino superior e encerrar o ciclo de vulnerabilidade em que a maioria das famílias brasileiras se encontram.

É nesse contexto que se discute a introdução da temática do empreendedorismo na educação brasileira, estando sempre as buscas por soluções mágicas que inundam o ambiente escolar e acabam por sobrecarregar a escola e tornar o ambiente educativo um grande laboratório vivo, onde tudo pode ser experimentado, onde qualquer coisa é melhor do que aquilo que se estava fazendo.

Essa é uma das preocupações com a introdução do empreendedorismo no ambiente escolar, ainda existem poucos estudos e indicadores com aplicabilidade reduzida para se afirmar que possa ser de fato uma ferramenta positiva ou não para a educação.

Por fim, o estudo constatou que ainda é muito diverso o posicionamento da academia sobre o tema, existindo em parte uma visão positiva que acredita ser o empreendedorismo na educação um meio para salvar o desinteresse dos jovens pela escola e outra corrente, mais crítica que observa a introdução desta temática como um desserviço da educação em detrimento dos interesses do capitalismo e apenas um mecanismo de massificação das classes menos abastadas da sociedade. Uma das dificuldades encontradas foi de existirem poucos periódicos que tratassem da introdução da nova BNCC- Base Nacional Comum Curricular, em parte por ser

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ainda uma inovação pedagógica e, em parte por carecer de mais pesquisas, o que demonstra que ainda é um vasto campo e que é necessário construir novos estudos por parte da academia.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A.; KLAUS, V.; LOUREIRO, C.B. Do sonho à realização: pedagogia empreendedora, empresariamento da educação e racionalidade neoliberal. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 47, e 226115, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147226115> Acesso em 06 dezembro de 2021.

ALBUQUERQUE, C. P.; FERREIRA, J. S. e BRITES, G. Educação holística para o empreendedorismo: uma estratégia de desenvolvimento integral, de cidadania e cooperação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 67, p. 1033-1056, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216752>. Acesso em: 13 dezembro de 2021.

BARROS, M.M.S.; GONZAGA, A.M. Empreendedorismo na Formação de Professores. **Educitec**. Manaus, v. 04, n. 09, p. 20-37, dez.,2018. Disponível em: <https://sistemascmc.ifam.edu.br/educitec/index.php/educitec/article/view/725>. Acesso em 14 setembro de 2021.

BRASIL. Casa Civil. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/sobre-a-ocde-1>. Acesso em 22 dezembro de 2021.

BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>. Acesso em 7 dezembro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação: Novo Ensino Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361> Acesso em: 05 dezembro de 2021.

BRASIL, Ministério da Educação. Movimento pela Base. Observatório da implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio. Disponível em: <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/>. Acesso em 08 dezembro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso de 13 dezembro de 2021.

CABRAL, J; RUSCH, T. O direito à educação na Pandemia da COVID-19: a busca ativa escolar e a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Anais de Congresso: XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, 2021. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?as\\_ylo=2021&q=pandemia+covid+19+and+evas%C3%9](https://scholar.google.com.br/scholar?as_ylo=2021&q=pandemia+covid+19+and+evas%C3%9)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



[A3o+escolar+and+brasil&hl=pt-](#)

[BR&as\\_sdt=0,5#d=gs\\_cit&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AANGxj7jT9jMJ%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D6%26hl%3Dpt-BR](#). Acesso em 21 dezembro de 2021.

CATINI, C. Empreendedorismo, privatização e o trabalho sujo da educação. *Revista USP*, p. 53-68. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i127p53-68> Acesso em 06 dezembro de 2021.

COAN, M. **Educação para o empreendedorismo: implicações epistemológicas, políticas e práticas**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/94847?show=full>. Acesso em 14 setembro de 2021.

DA LUZ, A. S.; CÊA, G. S. dos S. REFLEXÕES SOBRE A IDÉIA DO EMPREENDEDORISMO NA EDUCAÇÃO. *Educere et Educare*, v. 1, n. 1, p. 83–87, 2000. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/1009>. Acesso em: 5 dezembro de 2021.

DELORS, J. **Educação um tesouro a descobrir**. 7ª ed., São Paulo, Cortez, 2018.

DEMO, P. Rupturas urgentes em educação. **Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 861-872, out - dez, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/k7sSZqCJP4Jdkf7hFbyqBHB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 14 setembro de 2021.

DIAS, G. (2009). EMPREENDEDORISMO E EDUCAÇÃO: O SEBRAE NA ESCOLA. *Revista Trabalho Necessário*, 7(8). Disponível em: <https://doi.org/10.22409/tn.7i8.p4665> in <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4665> Acesso em 05 dezembro de 2021.

FILHO, R.B.S; ARAÚJO, R. M, L. Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação por escrito**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan-jun, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/poescrito/article/view/24527>. Acesso em 20 dezembro de 2021.

FERREIRA, E. C. da S.; OLIVEIRA, N. M. de . EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO: causas e consequências. *Scientia Generalis*, v. 1, n. 2, p. 39–48, 2020. Disponível em: <http://scientiageneralis.com.br/index.php/SG/article/view/v1n2a4>. Acesso em: 6 dezembro de 2021.

GARCIA, A.V; HILLESHEIM, J. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Federais Anuais. **Educar em Revista**.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Curitiba, edição especial, n.2, p. 131-147, set., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/s4Z4xXszc389JhTJKvr7kXv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 16 agosto de 2021.

GÓMEZ, A.B; BELMONT, M.L. Evasão escolar, determinantes, políticas educacionais e itinerários subsequentes. **Research, Society and Development**, v. 9, n.10, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9234/8079>. Acesso em 20 dezembro de 2021.

HISRICH, R. D. Empreendedorismo. In: PETERS, M. P. (Ed.). Empreendedorismo. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Cidade: Bookman Editora, 2004.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. 66 p.: il. ISBN 978-85-7863-070-6. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf) Acesso em: 06 dezembro de 2021.

INSTITUTO UNIBANCO. Observatório de Educação, Ensino Médio e Gestão. Abandono e Evasão Escolar. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/educacao-em-numeros/analises-integradas/abandono-e-evasao-escolar> Acesso em: 06 dezembro de 2021.

SAES, A. M.; MARCOVITCH, J. Educação empreendedora: trajetória recente e desafios. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas. São Paulo, v.9, n.1, p.1-9, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7299820>. Acesso em 13 dezembro de 2021.

SEBRAE. DataSebrae. Disponível em: <https://datasebraeindicadores.sebrae.com.br/resources/sites/data-sebrae/data-sebrae.htm>. Acesso em 20 dezembro de 2021.

Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/30/senado-aprova-inclusao-de-empreendedorismo-e-inovacao-no-ensino-basico-e-superior> Acesso em 06 dezembro de 2021.

SCHAEFER, R., MINELLO, I. F. Educação Empreendedora: premissas, objetivos e metodologias. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 10, n.3, p. 60-81, jul- set, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11270>. Acesso em 15 setembro de 2021.

SCHUMPETER, L. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Nova Cultural, SP: 1997.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of management review*, v. 25, n. 1, p. 217-226, 2000.[doi.org/10.5465/AMR.2000.2791611](https://doi.org/10.5465/AMR.2000.2791611)

SILVA, G.F.; CÁRIA, P. N. **A inserção do empreendedorismo na Educação Básica.** In: EDUCERE, XII Congresso Nacional de Educação, 2015. Anais, p. 4567 - 4580. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20521\\_9799.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20521_9799.pdf). Acesso em 07 dezembro de 2021.

SOARES, T. P.; LUZ, C. B. S.; JUNG, H. S.; FOSSATTI, P. EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: a perspectiva dos pais. **Imagens da Educação**, v. 11, n. 4, p. 191-212, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/view/54471>. Acesso em 20 dezembro de 2021.

SOUZA, S. A. A introdução do empreendedorismo na sociedade brasileira: primeiras considerações. **Educação & Linguagem**, São Paulo, v. 15, n. 26, p. 77- 94, jul -dez, 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/EL/article/view/3291/3149>. Acesso em 14 de setembro de 2021.

TEIXEIRA, N.F. Metodologias de Pesquisa em Educação: possibilidades e adequações. **Caderno Pedagógico**. Lajeado, Rio Grande do Sul, v. 12, n. 2, p.7-17, 2015. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/cadped/article/view/955>. Acesso em 16 de agosto de 2021.

TEIXEIRA, C.M.M. Educação para o empreendedorismo: um estudo sobre o Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/21484>. Acesso em 05 dezembro de 2021.

UNICEF. Cenário da Evasão escolar no Brasil. UNICEF, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em 20 dezembro de 2021.

UNESCO. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil>. Acesso em: 22 dezembro de 2021.

UNESCO. Uma trajetória para a educação para todos. **Revista PRELAC**. Ano 1, n. 0, 2004. Santiago do Chile. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137293\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137293_por). Acesso em: 23 dezembro de 2021.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática: ST3 - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional.

## **ESPAÇOS PÚBLICOS, QUALIDADE DE VIDA URBANA E POCKET PARKS: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE URBANO-REGIONAL**

**ESPACIOS PÚBLICOS, CALIDAD DE VIDA URBANA Y PARQUES DE BOLSILLO: APORTES AL  
DEBATE URBANO-REGIONAL**

**PUBLIC SPACES, QUALITY OF URBAN LIFE AND POCKET PARKS: CONTRIBUTIONS TO THE  
URBAN-REGIONAL DEBATE**

**Virgínia Purper<sup>1</sup>, Giovana Goretta Feijó de Almeida<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda no PROPUR / UFRGS; Bolsista Prosc/Capes - Brasil

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC, Brasil) e Pesquisadora no CiTUR Leiria, Portugal.

### **RESUMO**

A qualidade dos espaços públicos pode também contribuir na criação da identidade dos lugares, envolvendo políticas públicas, planejamento urbano e territorial. O objetivo é compreender as relações entre os espaços públicos e a qualidade de vida urbana nas grandes cidades por meio dos Pocket Parks. O método utilizado foi a revisão de literatura sobre as temáticas: espaços públicos, qualidade de vida urbana e Pocket Parks. Os resultados encontrados levaram à existência de relações entre espaços públicos e qualidade de vida urbana, interferindo um no outro, e ambos interferindo na criação ou ausência dos Pocket Parks. A conclusão é a de que os Pocket Parks são espaços públicos que podem auxiliar a cidade a ter mais qualidade de vida, desde que sejam de natureza estritamente pública ou, no mínimo, público-privada.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Espaços públicos. Qualidade de vida urbana. Pocket Parks. Planejamento urbano.

### **RESUMEN**

La calidad de los espacios públicos también puede contribuir a la creación de la identidad de los lugares, involucrando políticas públicas, planificación urbana y territorial. El objetivo es comprender las relaciones entre los espacios públicos y la calidad de vida urbana en las grandes ciudades a través de Pocket Parks. El método utilizado fue una revisión bibliográfica sobre los siguientes temas: espacios públicos, calidad de vida urbana y Pocket Parks. Los resultados encontrados llevaron a la existencia de relaciones entre los espacios públicos y la calidad de vida urbana, interfiriendo entre sí, y ambos interfiriendo en la creación o ausencia de Pocket Parks. La conclusión es que los Pocket Parks son espacios públicos que pueden ayudar a la ciudad a tener una mejor calidad de vida, siempre que sean de carácter estrictamente público o, al menos, público-privado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Palabras clave:** Políticas públicas. Espacios públicos. Calidad de vida urbana. Parques de bolsillo. Urbanismo.

## ABSTRACT

Quality of public spaces can also contribute to the creation of the identity of places, involving public policies, urban and territorial planning. The objective is to understand the relationships between public spaces and the quality of urban life in large cities through Pocket Parks. Method used was the literature review on the themes: public spaces, quality of urban life and Pocket Parks. Results found led to the existence of relationships between public spaces and quality of urban life, interfering with each other, and both interfering with the creation or absence of Pocket Parks. The conclusion is that Pocket Parks are public spaces that can help the city to have a better quality of life, as long as they are strictly public in nature or, at least, public-private.

**Keywords:** Public policy. Public spaces. Quality of urban life. Pocket Parks. Urban planning.

## INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, o espaço público, enquanto espaço de uso comum, sempre foi desejado pela população e, nesses espaços, as pessoas podiam exercer a cidadania (LYNCH, 1998). A rua, por exemplo, é um espaço público que articula a representação urbana, formando uma parte da imagem da cidade (LYNCH, 1998) e gerando dinâmicas e transformações territoriais. Se, na Antiguidade, o espaço público possuía relação com as atividades políticas, religiosas e comerciais; na contemporaneidade, essa relação incorporou formas mais diversificadas, tais como: praças, ruas comerciais, áreas verdes confinantes e pequenos jardins (ZHANG et al., 2010). Essa realidade expõe a complexidade do espaço público, indo além de uma área em que as pessoas possam circular.

No campo sociológico, o ser humano é concebido como um ser sociável, vinculado a espaços e seu *habitat* (FRANCISCO, 2005). Uma das características do ser humano é esse vínculo que ele cria com os espaços, territorializando-os (SANTOS, 1996). A territorialização tem relação com tornar o uso e apropriação do território, de tal forma que possa gerar certa interação do homem com o meio ambiente (SANTOS, 1996). A interação gerada cria uma identidade singular que as pessoas reconhecem facilmente (FRANCISCO, 2005), sendo que essa identidade pode ser positiva ou negativa. Quando positiva é associada à qualidade de vida, mas quando é negativa se vincula aos espaços degradados e mal cuidados (FRANCISCO, 2005; GOMES et al., 2022). Territorializar pressupõe ainda o entendimento sobre o conceito de território, que não é adotado de forma universal. Nesse sentido, adota-se a perspectiva de Raffestin (1993) que considera o território delimitado a partir das relações de poder dos atores sociais. Assim, o território pode ter um uso ou função específico (SANTOS, 1996) ou pode ser apropriado simbolicamente (HAESBAERT, 2004; ARAÚJO JÚNIOR, 2020). Destarte, as características identitárias de um lugar ou de um território são transformadas pela forma como

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



a população se relaciona com o ecossistema e se apropria do espaço, originando padrões de vida específicos que se refletem na configuração da paisagem (BRANDÃO et al., 2002), principalmente, na paisagem urbana, gerando territorialidades (ALBAGLI, 2004).

À vista do exposto, a pergunta-problema se concentra em: Quais as relações entre espaços urbanos, qualidade de vida urbana e *Pocket Parks* no contexto do planejamento urbano-regional? Esse questionamento traz a diversidade de aspectos e a interdisciplinaridade que envolvem a fluidez do espaço urbano, bem como a perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento urbano-regional na valorização da cidadania, qualidade de vida e diversidade cultural e territorial. Além disso, o espaço público enquanto produto das relações sociais revela os interesses de ideologias dominantes que emergem dos cidadãos, empresas e poder público local (QUINTÃO; LISBOA; LIMA, 2021). Destaca-se ainda que os espaços públicos, ao longo do tempo, exerceram e sofreram transformações funcionais e espaciais resultantes de fatores socioculturais, econômicos e ambientais (FRANSCISCON; BOVO, 2022), estando os *Pocket Parks* envolvidos nessas transformações e dinâmicas territoriais.

O objetivo é compreender as relações advindas dos espaços públicos, qualidade de vida urbana e *Pocket Parks* no contexto urbano, em especial, na realidade das grandes cidades. Para Serpa (2007) a forma e o conteúdo dos espaços públicos urbanos são indissociáveis. Em função disso, esses espaços apresentam potencial de atratividade na justificativa de que um espaço é um espaço de alguma atividade, assim como as atividades só podem ter lugar em algum espaço (SANTOS; VOGEL, 1985). Muitas vezes, o espaço público é (re)inventado a partir de lógicas cocriativas, como foi no caso do Projeto Europeu C3Places que utilizou azulejos para ampliar ações coletivas (MENEZES, 2021) ou por meio da performance de artistas de rua (SILVA; PAIVA, 2021), dentre outras ações urbanas. Nessas situações, busca-se o reforço do sentimento de pertencimento e de cidadania a partir da cultura local (GONÇALVES; FARIA; FERREIRA, 2022; ROCHA; BORGES, 2021). Além disso, a temática sobre qualidade de vida ganhou destaque na sociedade contemporânea, sendo objeto de estudo de diversas ciências, tais como: sociologia, medicina, psicologia, economia, geografia e outras (SILVA; DIAS; SILVA, 2022).

## METODOLOGIA

O método adotado foi a revisão de literatura (MARCONI; LAKATOS, 2007), tratando-se de um ensaio teórico que com abordagem qualitativa sobre as relações entre espaços públicos, qualidade de vida urbana e *Pocket Parks* no contexto do planejamento urbano-regional. É um estudo interdisciplinar, cuja finalidade é a ampliação do conhecimento sobre as temáticas investigadas (GIL, 2002).

A técnica de pesquisa utilizada foi a pesquisa bibliográfica com foco nas temáticas sobre espaços públicos, qualidade de vida urbana e *Pocket Parks*. A abrangência da pesquisa englobou os artigos publicados na plataforma Google Scholar e Scielo, nos dias 11 a 13 de março de 2022, procedendo-se, posteriormente, às leituras do material selecionado, fichamento e redação do texto (MARCONI; LAKATOS, 2007; GIL, 2002). Os artigos considerados foram aqueles que tinham uma das temáticas investigadas em seu título ou no resumo, estando relacionados ao contexto do planejamento urbano-regional.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



O desenvolvimento da pesquisa correspondeu ao período de janeiro a agosto/2022.

## REVISÃO DE LITERATURA

### ESPAÇOS PÚBLICOS

A partir dos anos 1960, época do modernismo clássico, o espaço público foi abandonado em função de uma implantação funcionalista do solo, em que a forma urbana não era gerada a partir da produção de uma estrutura de espaço público (CASTRO, 2002). Naquele período as áreas públicas se tornaram locais perigosos, poluídos, desanimadores e desestimulantes à convivência (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Na década de 1970, os modernistas foram motivados, devido à falta de segurança e qualidade de espaços para uso, a encontrar soluções para melhorar as condições de vida nas grandes cidades (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Esses espaços passaram a ter valorização no debate e na prática de arquitetura, assim como, passaram a ter importância por serem locais que promovem a diversidade de grupos, usos, atividades e formas diversas (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Geradores de diversidade de vida, o espaço público começou a ser percebido como um ambiente saudável e confortável, fomentador de qualidade de vida para as cidades (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Na década de 1980, o foco passou a criação de espaços públicos de excelência para uma qualidade de vida urbana com um pensamento sustentável sobre si mesma, no qual o espaço público se torna “[...] um elemento de competitividade entre as cidades, já que se elevou o padrão cultural de expectativas e os termos comparativos da qualidade de vida” (CASTRO, 2002: p. 56). No fim do século XX, houve um retorno aos espaços públicos, como elementos centrais de projetos urbanos, descobrindo que geram dinâmicas cotidianas, como instrumento de coesão social e material para a cidade (CASTRO, 2002).

O ideal é que a cidade proporcione uma estrutura flexível à comunidade através de um ambiente saudável que estimule encontros e reuniões (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002; GONÇALVES, 2006). O espaço público disponibiliza diferentes alternativas de desenho urbano com a finalidade de desenvolver espaços com características diferenciadas que possam ser atrativas para a sociedade (BHERIG, 2019). O “estar em público” promove alterações dos espaços tradicionais às novas necessidades de animação, impulsionando a modernização (CASTRO, 2002). Francisco (2005) define os espaços públicos como marcos de identidade da cidade, com simbolismo político e cultural, onde são acolhidos utilizadores de grupos sociais diferentes (moradores, visitantes, turistas, e restantes utilizadores sob forma individual e/ou coletiva).

Os espaços públicos abertos de lazer trazem inúmeros benefícios para a melhoria da habitabilidade urbano, entre eles a possibilidade de práticas sociais, momentos de lazer, encontros ao ar livre e manifestações de vida urbana e comunitária que favorecem o desenvolvimento humano e o relacionamento entre as pessoas. (OLIVEIRA; MASCARÓ, 2007). Enquanto elemento importante para a vida urbana, o espaço público promove a convivência entre pessoas de diferentes faixas etárias, classes sociais, crenças e estilos de vida. Todavia, enquanto algumas praças, parques e largos apresentam uso intenso, outros espaços públicos não são utilizados como espaços de trocas social e convívio e, pelo contrário, são muitas vezes evitados pelas pessoas (BARROS, 2010). Entre todas as suas funções, de acordo



com Gehl (2009), os espaços públicos podem ser divididos em: atividades necessárias, atividades operacionais, atividades sociais.

Segundo Zhang et al. (2010) o espaço público remete a um elemento indicativo no todo da representatividade desse espaço, tendo a função de diversificar a vida das cidades, das atividades das pessoas, servindo de habitat para os seres vivos. O espaço público possui diferentes objetivos e funções (ecológicas, culturais e estéticas) estabelecido por seis princípios básicos de planejamento urbano:

- I. Enfatizar o clima, considerando características geográficas, meteorológicas e hidrográficas;
- II. Enfatizar as características locais, quanto à cultura, história ou memória histórica;
- III. Respeitar as características da comunidade onde está inserido;
- IV. Refletir a igualdade de oportunidades, respondendo aos desejos de forma igualitária, não só beleza e estilo, mas variedade de atividades, conveniência, conforto e segurança;
- V. Definir com cautela o layout e a localização, pois diferentes lugares atraem diferentes atividades;
- VI. O “Rolling Design” – necessidade de se manter sempre em melhoria crítica e avaliação do espaço, onde os cidadãos devam ser consultados para avaliação e propostas referentes ao espaço público (ZHANG et al., 2010).

Os espaços públicos devem ser convidativos, de fácil acesso, seguros, organizados, limpos, acolhedores, sendo necessário ainda respeitar a natureza, exercer função social e cultural na promoção de atividades com qualidade nos centros urbanos. A população utiliza esses locais na busca por diversidade, tranquilidade e conforto. Quando esses espaços, especialmente, ao ar livre, não oferecem atributos, poucas atividades ocorrem. Por outro lado, aqueles que têm mais atributos, uma série de atividades pode acontecer, pois o lugar e a situação convidam as pessoas a participarem (GEHL, 2010).

As pessoas usam o espaço público por diversas motivações: jogar, ler, descansar, ver outros jogando, ficar sossegado, apreciar a vista, encontrar pessoas, distrair um idoso ou uma criança, entrar em contato com a natureza, meditar, trabalhar ou praticar exercícios (WHYTE, 2001; JACOBS, 2001). Outra atividade comum nos espaços públicos são os protestos políticos (WHYTE, 2001) e o cotidiano de trabalhadores que fazem do espaço público seu local de trabalho (WHYTE, 2001), tais como: vendedores ambulantes. Desta forma, percebe-se que a utilidade e a intenção de criar um espaço público são diversas, podendo (ou não) refletir na qualidade de vida das pessoas na cidade.

## QUALIDADE DE VIDA URBANA

A Organização Mundial da Saúde (2022) destaca que a qualidade de vida envolve o bem-estar espiritual, físico, mental, psicológico e emocional, além de relacionamentos sociais, como:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



família, amigos, saúde, educação, habitação, saneamento básico e outras circunstâncias da vida. Segundo Nahas (2004), o Índice Qualidade de Vida Urbano pode ser visto como uma medida de acesso da população que abrange as dimensões da cidadania: ambiental, cultural, econômica, jurídica e segurança e sobrevivência. O referido Índice propõe analisar a questão sob a ótica do planejamento urbano, constituindo notas exploratórias acerca dos temas urbanísticos a serem considerados em um processo de avaliação da qualidade de vida urbana (JUPIRA, 2006). Contudo, o dimensionamento da equidade na distribuição espacial e no acesso social a determinados serviços e recursos urbanos igualmente são importantes para a discussão da qualidade de vida (NAHAS, 2004; JUPIRA, 2006).

Na construção de indicadores de qualidade de vida urbana é estreita a relação entre a medição da oferta de serviços e recursos urbanos, e a medição do efetivo acesso da população às dimensões de cidadania. Como ambos os indicadores estão interligados, logo, os dois compõem o sistema para mensuração da qualidade de vida urbana (NAHAS, 2004), considerando-se a questão regional na avaliação da qualidade de vida urbana (JUPIRA, 2006). A qualidade de vida urbana é um tema abrangente dos mais variados ramos da ciência, refletidos na procura de um conceito e de um método de avaliação eficaz. Falar de Qualidade de Vida Urbana, significa se preocupar com o bem-estar geral da população que vive nas cidades (SANTOS, 2011).

Qualquer ser humano se preocupa com o seu bem-estar e procura uma vida com qualidade; o indivíduo urbano não é diferente (SANTOS, 2011; DELFIM, 2005). A qualidade de vida é um termo usado como sinônimo de bem-estar. A temática tem aspectos objetivos e subjetivos com diferentes domínios: bem-estar material, saúde, segurança, bem-estar emocional, emprego, entre outros. A valorização de cada uma destas dimensões cabe a cada indivíduo e o seu entendimento sobre qualidade de vida (NAHAS, 2002; RIBEIRO, 2008; SANTOS, 2011). Restringir o conceito de qualidade de vida à geração de riquezas e crescimento econômico, vinculando-o somente aos PIB, faz parte do modelo social vigente no país (SILVA, DIAS, SILVA, 2022), porém, não se ajusta à realidade contemporânea que é mais diversa e interdisciplinar.

A qualidade de vida envolve ainda diferentes vertentes, considerando: 1) a qualidade de vida como um conceito mais genérico; 2) a que relaciona a qualidade de vida à saúde; e, 3) a qualidade de vida na perspectiva urbana e do planejamento territorial (RIBEIRO; GALLO, 2022). Isso demonstra que qualidade de vida não é um conceito universal, variando conforme a perspectiva adotada. O adjetivo *urbano* quando incorporado ao conceito de qualidade de vida pressupõe a valorização de grupos sociais com objetivos e percepções distintos (RIBEIRO; GALLO, 2022), o que pode levar a se valorizar determinados espaços urbanos em detrimento de outros, tornando os espaços inclusivos ou não inclusivos. Além disso, o planejamento urbano quando associado à qualidade de vida promove o bem-estar das pessoas no ambiente da cidade.

## POCKET PARKS

Os Pocket Parks podem ser vistos como um espaço público mais compacto que os demais (PURPER; ALMEIDA, 2019). Observa-se que, a seu modo, o Pocket Park é considerado um

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



espaço público, mesmo que, na maioria das vezes, consista em um espaço privado, de permissão de uso público (PURPER; ALMEIDA, 2019). Concomitantemente, pode ser também percebido como um lote vazio, de pequena escala, como os resíduos de rua ou terrenos irregulares, que são utilizados por intermédio da participação ativa da população local ou poder público em parcerias com ONG's e associações locais (PORTAL ARQUITETÔNICO, 2017).

Pocket Park é um conceito criado por Thomas Hoving, em 1967. É a evidência da possibilidade de conversão de espaços públicos ou privados vazios em áreas públicas sustentáveis e criativas, “[...] reterritorializando pequenos espaços antes sem uso” (PURPER; RIGATTI; ALMEIDA, 2019, p.118). Foi o que aconteceu no primeiro Pocket Park da cidade de Nova Iorque. Thomas Hoving, arquiteto famoso por ter sido diretor do Metropolitan Museum of Art, deixou um legado grande em 1965 e 1966, como comissário de parques. Nesta colocação, promoveu a ideia de Pocket Park, “parques de bolso” numa tradução literal, em Nova Iorque, onde se pretendia atrair a atenção das pessoas que passavam pelos centros urbanos para frequentarem um local arejado e sempre com algum elemento que remetesse à natureza (PORTAL ARQUITETÔNICO, 2017). São características básicas de um Pocket Park (AVC, 2005):

- I. Estar situado em ruas movimentadas de forma que atrai as pessoas;
- II. Oferecer opção de boa alimentação a preços razoáveis;
- III. Cadeiras e mesas soltas para que as pessoas possam ter controle de onde desejam sentar;
- IV. Um ponto focal como uma queda d'água (cascata) para proporcionar privacidade e tranquilidade;
- V. Árvores com copas rasas para passagem de luz no inverno e sombreamento no verão;
- VI. Aquecedores para os dias frios.

Existem ainda outras cidades no mundo que também criaram esses espaços, como, por exemplo, Londres, Copenhagen, Tóquio, Hong Kong e São Paulo. Em Londres, por meio de uma iniciativa colaborativa entre a prefeitura e a comunidade, há a oferta de um treinamento e monitoria a fim de apoiar o voluntariado e a participação pública a equipar as pessoas com habilidades e equipamentos que possam transferir aos locais de trabalho. Houve um investimento da prefeitura na criação e mantimento desses espaços livres por intermédio de um fundo financeiro, que contribuiu para a alocação de mais de 100 parques em 26 bairros de Londres. Trata-se de um trabalho conjunto de autoridades locais, ONG's e grupos de associações de moradores além de associações de empresários e proprietários de terras e arquitetos. A ideia da prefeitura é dar abrangência ao número de pessoas que utilizam os espaços livres com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002).

Nas cidades urbanizadas, a necessidade ecológica se tornou um problema. Os Pocket Parks são opções rápidas, fáceis e sedutoras. Além disso, com a oferta recreativa da vida pública pode haver uma contribuição maior no número de empregos, sustentando o empreendedorismo e contribuindo para promoção da colaboração entre organismos públicos e as organizações locais (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Em Copenhagen, a proposta é de que cada morador possa chegar a menos de 15 minutos a um local público, como praia, parque ou porto para banho. O desejo é se tornar a capital do mundo com o melhor ambiente urbano. O município conta com 14 parques de bolso em toda a cidade, assim como 3.000 árvores para criar ruas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



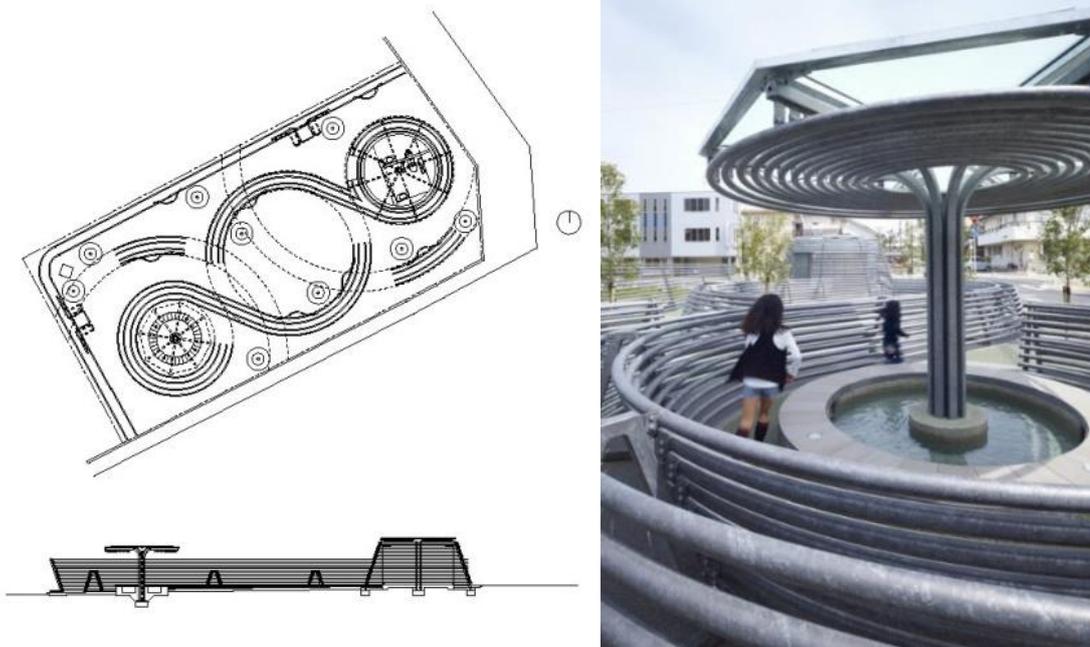
APOIO:



verdes e conexões através da valorização do verde urbano. Como cita Klaus Bondam, Prefeito de Administração Técnica e Ambiental, Cidade de Copenhagen: "Pocket Parks são uma oportunidade única para criar gotas de verde urbano perto de onde os habitantes de Copenhagen vivem." Existe a preocupação de criar os Pocket Parks nos arredores de monumentos e instalações de artes, pois valoriza o ambiente o embelezando, além de atrair pessoas e valorizar os artistas (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002). Outra característica dos parques de bolso em Copenhagen se refere à identidade, pois é desenvolvido especificamente para o local em questão. O envolvimento dos moradores locais no processo de desenvolvimento é importante para garantir que o parque se adapte às necessidades e desejos da comunidade local. Além de servir a comunidade local, o estabelecimento de Pocket Parks, em Copenhagen, também pode potencialmente aliviar a pressão sobre os parques maiores, permitindo assim a flexibilidade para dedicar áreas maiores dos parques ao habitat e funções ecológicas em benefício ao clima urbano global. Além disso, as comunidades que contam com parques a curta distância são menos propensas a sair da cidade, reduzindo a poluição e o tráfego (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2002).

Em Tóquio, no Japão, o Pocket Park Kikuchi, da Takao Shiotsuka Arquitetura, é uma proposta de Pocket divertido, estilizado, moderno e com design onde as pessoas são convidadas a experimentar a cidade de forma diferente. O projeto é composto por três espaços diferentes, destinados a envolver e proporcionar novos locais para a população se reunir e desfrutar.

**Figura 1.** Pocket Park Kikuchi, Takao Shiotsuka (planta baixa e corte de imagem)



Fonte: Arch20 (2022).

Existem várias ONG's interessadas em divulgar o assunto. Na China, em Hong Kong, por exemplo, existe a ONG The Pocket Parks Collective, grupo de jovens preocupados em transformar o espaço público para conexão humana com o uso de Pocket Parks. As

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mobilizações e ações ativistas entre a população e o governo buscam a criação de novos Pockets. Em Cascais, Portugal, existe o programa CEVAR – Construção de Espaços Verdes de Áreas Reduzidas, que requalifica pequenos pedaços de terreno em espaços verdes. Em São Paulo, Brasil, tem-se o Instituto Mobilidade Verde e o MOBILIZE - Mobilidade Urbana Sustentável, instituições não-governamentais preocupadas com o bem-estar e a criação de espaços urbanos, como os Pocket Parks. Assim, percebe-se que esses micros espaços tem se ampliado no meio urbano das cidades contemporâneas.

## DISCUSSÕES

O espaço público passou de local perigoso à espaços de excelência para uma qualidade de vida urbana em poucas décadas. Isso se deve a dois aspectos: forma de usos desses espaços pela população e a concepção de sustentabilidade adotada nesses espaços de uso coletivo. Chama a atenção que o segundo aspecto remete ainda à competitividade entre as cidades e fez com que os espaços públicos elevassem seu padrão de qualidade em relação às outras cidades. Os espaços de natureza pública se tornaram elementos fundamentais de coesão social por meio dos projetos urbanos realizados.

Assim, que um projeto urbano é de qualidade, o espaço público também irá ser de qualidade. Um desses espaços que pode ser (ou não) de qualidade é o Pocket Park que em sua essência precisa ter obrigatoriamente elementos sustentáveis, todavia, aplicados em espaços mínimos. Esses espaços compactos, como mencionam Purper e Almeida (2019) vão ao encontro dos postulados de Rogers e Gumuchdjan (2002) e Gonçalves (2006) que destacam a importância das estruturas flexíveis da cidade. Essas estruturadas tendem a gerar um ambiente saudável que estimula diferentes alternativas de desenho urbano, impulsionando a modernização dos espaços públicos.

Além do benefício do lazer, os espaços públicos possibilitam práticas sociais e manifestações de vida urbana e comunitária, favorecendo o desenvolvimento humano e o desenvolvimento local. Quando se faz esses desenvolvimentos acontecerem se gera também qualidade de vida na cidade, englobando a cidadania. Para mensurar a qualidade de vida urbana se faz necessário a avaliação dos espaços públicos e vice-versa, confirmando que há relações entre ambas as temáticas. A preocupação do bem-estar da população urbana perpassa por espaços urbanos equitativos e sustentáveis, mesmo que cada cidadão tenha seu entendimento sobre qualidade de vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se que há relações entre espaços públicos e qualidade de vida urbana, interferindo um no outro, e ambos interferindo na criação ou ausência dos Pocket Parks em grandes cidades. A sustentabilidade está igualmente presente nos Pockets Parks que, no que lhe concerne, são espaços que precisam de planejamento, gestão, inovação, vida cultural ativa e o envolvimento de atores públicos e privados. Sem essas relações os Pocket Parks não se sustentam no meio urbano. Esses pequenos parques de bolso podem trazer vida aos espaços subutilizados ou vazios, como parques abandonados, vielas, espaços entre prédios ou outros; possibilitando

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ampliar a fluidez no meio urbano. Essa dinâmica urbana-territorial valoriza o exercício da cidadania, do bem comum, ampliando a qualidade de vida no meio urbano e promovendo a diversidade sociocultural dos territórios. Trata-se de uma forma de respeitar a natureza em defesa da vida humana nas cidades, gerando impactos interdisciplinares, tais como: econômico, sociais e ambientais na promoção do desenvolvimento urbano, territorial e regional.

O objetivo foi atendido, permitindo que se compreenda as interações entre os espaços públicos e a qualidade de vida urbana nas grandes cidades que se valem dos Pocket Parks para ampliar sua fluidez no espaço urbano. Há aspectos objetivos e subjetivos que envolvem a qualidade de vida na cidade e esses aspectos também se relacionam com os espaços público, sustentabilidade e os Pocket Parks.

As contribuições da pesquisa se dirigem ao aprofundamento das temáticas investigadas, ampliando-se seu entendimento e abrangência. Além disso, o estudo também colabora com os gestores públicos na criação de espaços de natureza mista que viabilizam mais qualidade e equidade no convívio urbano. O estudo ainda amplia a discussão sobre os Pocket Parks e sua importância para as cidades, estendendo-se ao contexto regional; sendo que esses espaços compactos ou micros estão se proliferando nas cidades contemporâneas.

Conclui-se que os Pocket Parks são espaços públicos que podem auxiliar a cidade a ter mais qualidade de vida, mesmo que sua natureza estritamente pública ou, no mínimo, público-privada. A sustentabilidade do meio urbano e a cidadania envolvem distintos fatores e a qualidade dos espaços públicos está presente nesses debates. Por extensão, os Pocket Parks, como espaços totalmente públicos ou de caráter público-privado (misto), fazem parte desta discussão da sociedade contemporânea, abarcando ainda as temáticas sobre planejamento urbano-regional, gestão social e cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. (2004). **Território e territorialidade**. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELI, G. (Org.). Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva (pp. 24-65). Rio de Janeiro: Relume Dumará.

AVC. Áreas Verdes nas Cidades. 2005. Disponível em: <https://www.areasverdesdascidades.com.br/2005/09/conceito-de-tomas-hoving-sobre-pocket.html>. Acesso em: ago. 2022.

ARAUJO JÚNIOR, E. M. (2020). **Consumo de experiência turístico-religiosa na construção de territorialidades na Terra Santa**. Tese Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil.

ARCH20. **The Kikuchi Pocket Park: Takao Shiotsuka**. 2022. Disponível em: <https://www.arch20.com/the-kikuchi-pocket-park-takao-shiotsuka/>. Acesso em: jun. 2022.

BARROS, L.X. **Espaço público, entorno e usuário**. Mestrado na FAU, Universidade de Santa Catarina, 2010.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



BHERING, I. G. A. *O Urbanismo e a paisagem desejada*. Belo Horizonte. Escola de Arquitetura da UFMG, 2019.

BRANDÃO, P. et al. **O Chão da Cidade**. CPD, Lisboa, 2002.

CASTRO, A. **Espaços públicos, coexistência social e civilidade**. Lisboa; ISCTE, 2002.

DELFIM, S. et al. O conceito de qualidade de vida urbana na perspectiva dos residentes na cidade do Porto. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, vol. 9, p. 5-18, 2005.

FRANCISCO, M. D. Espaço público urbano: oportunidade de identidade urbana participada. **Anais... X Colóquio Ibérico de Geografia**. Associação Portuguesa de Geógrafos, Évora, 2005.

FRANCISCON, A.; BOVO, M. C. Sol, vento, sombra e água fresca: quais seriam as características desejadas para um bom espaço público? **Formação (Online)**, 29(54), 7–30, 2022.

GEHL, J. (1987). **Life between buildings**. Barcelona; Editorial Reverté, 2009.

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

GOMES, A. et al. Espaço público e sociabilidade em contexto de violência urbana. **Revista De Direito Da Cidade**, 14, n. 2, 2022.

GONÇALVES, J. M. **Os espaços públicos na reconfiguração física e social da cidade**. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2006.

GONÇALVES, P. R.; FARIA, T. J. P.; FERREIRA, D. C. As engrenagens que movem as “rodas culturais”: intervenção urbana no espaço público de campos dos Goytacazes/RJ. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, 9(3), 169–183, 2022.

HAESBAERT, R. **descaminhos e perspectivas do território**. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Martins Fontes: São Paulo, 2001.

JUPIRA, G. M. Planejamento e medição da qualidade de vida urbana. **Cadernos Metrópole**, vol.15, p. 13-24, 2006.

LYNCH, K. **A Imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1998

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo/ SP, Editora Atlas, 2009.

MENEZES, M. O azulejo como oportunidade cocriativa para (re)invenção do espaço público. **Cidades, comunidades e territórios**, 42, 2021.

NAHAS, M. I. P. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades**. Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2002.

NAHAS, M. I. P. **Capacitação e informação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

OLIVEIRA, L.A.; MASCARÓ, J.J. Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de lazer. **Ambiente Construído**, v.7, n.2, p. 59-69, 2007.

Portal Arquitetônico. Site Institucional. Disponível em:  
[HTTP://PORTALARQUITETONICO.COM.BR/POCKET-PARKS/](http://portal.arquitetonico.com.br/pocket-parks/).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PURPER, V.; ALMEIDA, G.G.F. Espaços compactos como conectores estratégicos na geração de transformações territoriais. **Anais... IX Seminário Internacional Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais** Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 11 a 13 de setembro, 2019.

PURPER, V.; RIGATTI, D.; ALMEIDA, G.G.F. Espaços públicos compactos como espaços de conexões inteligentes: os pocket parks em São Paulo, Brasil. In: ALMEIDA, G.G.F.; ENGEL, V. (Orgs.). **Cidades inteligentes: desafios e oportunidades nas cidades do século XXI**. Santa Cruz do Sul: The Help, 2019, p. 117-131.

QUINTÃO, R.; LISBOA, S.; LIMA, N. Imposição de práticas de consumo no espaço público: um estudo sobre o ciclismo urbano. **Revista Brasileira de Marketing**, 20, 132-147, 2021.

Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, R. J. C. **Índice Composto de qualidade de vida urbana**. Tese de Doutorado, FAU UnB. Brasília, 2008.

ROCHA, N. C. G.; BORGES, D. G. Práticas cotidianas no espaço público tombado: uma análise do complexo deodoro de São Luís – Maranhão. **Brazilian Journal of Development**, 7, n. 2, 16740–16769, 2021.

ROGERS, R.; GUMUCHDJAN, P. **Cidades para um pequeno Planeta**. Lisboa: Gustavo Gili, 2002.

SANTOS, C. N. F.; VOGEL, A. **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. Rio de Janeiro: FINEP/IBAM, Projeto, 1985.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, S.R.D. **A qualidade de vida urbana: aplicação de um inquérito on line para avaliação da percepção individual**. Mestrado em Engenharia Urbana, Universidade do Minho, Portugal, 2011.

SERPA, Â. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto/EDUFBA, 2007.

SILVA, A. C. N.; PAIVA, D. A economia urbana e os artistas de rua: performance, mobilidades e conflitos em um espaço público turistificado. **GeoTextos**, 17, 2021.

WHYTE, W. (1980). **The social life of small urban spaces**. Nova Iorque; Project for Public Spaces, 2001.

ZHANG, J. et al. Comprehensive Evaluation of the Overall Quality of Urban Public Open Space. **Anais... International Conference on E-Business and E-Government**. p.5122-5125, IEEE Computer Society Washington, DC. 2010.,

SILVA, A.; DIAS, E. E.; SILVA, L. R. Qualidade de vida: uma reflexão sobre a cidade de São Paulo. **Revista Saúde e Meio Ambiente**, 14, p.1-15, 2022.

RIBEIRO, N. S.; GALLO, D. Ciclismo urbano: uma cidade ativa é uma cidade saudável. **Cadernos de Estudos Urbanos**, Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, v. 3 (2022) – São Paulo, SP: Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, p. 95-109, 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3 - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## EXPERIÊNCIAS EXTENSIONISTAS EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO

EXPERIENCIAS EXTENSIONISTAS EN TERRITÓRIO FRONTERIZO

EXTENSIONIST EXPERIENCES IN BORDER TERRITORY

**Eliana Lamberti<sup>1</sup>, Rosele Marques Vieira<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Doutora em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). Docente pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

<sup>2</sup> Doutora em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). Docente pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

**RESUMO** Projetos de extensão, o contexto da fronteira internacional do Estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) com o país vizinho (Paraguai) e a produção acadêmica junto ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos embalam a inspiração das reflexões presentes neste trabalho. A perspectiva do desenvolvimento como liberdade e suas implicações regionais correspondem à revisão teórica. O relato de experiência foi embalado por pesquisas que relacionam o papel de uma instituição de ensino superior pública estadual enquanto vetor do desenvolvimento num território, em geral, destacado por seus desafios em termos de segurança pública. A extensão sempre foi um dos alicerces da Educação Superior, porém, por razões diversas, frequentemente ocupava o terceiro lugar na ordem hierárquica de prioridades (leia-se tripé Ensino, Pesquisa e Extensão) ou mesmo de interesse da comunidade acadêmica. A extensão é a mola propulsora do papel social da UEMS enquanto promotora do desenvolvimento socioeconômico. E a responsabilidade da comunidade acadêmica dos cursos de Ciências Econômicas e Direito, neste processo de desenvolvimento, seja para propor alternativas de superação dos gargalos regionais seja para construir novas propostas econômicas e jurídicas para transformar a realidade periférica e desafiadora que a fronteira sul-mato-grossense impõe aos atores sociais, públicos e privados, é consideravelmente significativa. Tanto a graduação como a pós graduação estão sendo provocadas, através dos instrumentos do processo de avaliação externa, a indicar como efetivamente geram impactos positivos na comunidade. A extensão aceita essa provocação e tem ótimas respostas.

**Palavras-chave:** Extensão. Território fronteiriço. Desenvolvimento regional. Direito & Economia. Economia Solidária.

**RESUMEN** Proyectos de extensión, el contexto de la frontera internacional del Estado de Mato Grosso do Sur (Brasil) con el país vecino (Paraguay) y la producción académica en conjunto con el Programa de Posgrado en Desarrollo Regional y Sistemas Productivos inspiran las reflexiones presentes en este trabajo. La perspectiva del desarrollo como libertad y sus implicaciones regionales corresponden a una revisión teórica. El relato de experiencia se llenó

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



de investigaciones relacionadas con el papel de una institución pública estatal de educación superior como vector de desarrollo en el territorio, en general, destacado por sus desafíos en materia de seguridad pública. En la medida en que siempre ha sido uno de los grandes pilares de la Educación Superior, por lo tanto, por diversas razones, muchas veces ocupó el tercer lugar en el orden jerárquico de prioridades (léase: enseñanza, investigación y extensión) o por el mismo interés de la comunidad académica. La extensión es el motor de la función social de la UEMS como promotora del desarrollo socioeconómico. La responsabilidad de la comunidad académica de las carreras de Ciencias Económicas y Jurídicas, en este proceso de desarrollo, es ofrecer alternativas para superar los estrangulamientos regionales, para construir nuevas propuestas económicas y jurídicas que transformen la realidad periférica y desafiante que vive el sur del Mato Grosso do Sul, la obligación con los actores sociales, públicos y privados, es considerablemente significativa. Tanto los cursos de pregrado como los de posgrado están siendo provocados, a través de los instrumentos del proceso de evaluación externa, para indicar cómo efectivamente generaron impactos positivos en la comunidad. La extensión acepta esta provocación y tiene las mejores respuestas.

**Palabras clave:** Extensión. Território Fronterizo. Desarrollo Regional. Derecho & Economía. Economía Solidaria.

**ABSTRACT** Extension projects, the context of the international border between Mato Grosso do Sul State (Brazil) and its neighbor Paraguay, and the academic production within the Graduate Program in Regional Development and Productive Systems inspired the reflections presented in this project. The perspective of development as freedom and its regional implications correspond to the theoretical review. The experience report was supported by investigations that relate to the role of a state public higher education institution as a vector of development in a territory, in general, highlighted by its challenges in terms of public security. Extension has always been one of the foundations of higher education, along with research and teaching, however, for many reasons, often occupied the third place in the hierarchical order of priorities or even of interest to the academic community. Extension is the driving force behind UEMS' social role as a promoter of socioeconomic development. And the responsibility of the academic community of the Economic Sciences and Law courses, in this development process, whether to propose alternatives to overcome the regional bottlenecks or to build new economic and legal proposals to transform the peripheral and challenging reality that Mato Grosso do Sul's border imposes on social, public, and private actors, is considered significant. Both the undergraduate and graduate levels are being provoked, through the external evaluation process, to indicate how they effectively generate positive impacts on the community. Extension is accepting this provocation and has great responses to share.

**Keywords:** Extension. Borderland. Regional Development. Law & Economics. Solidarity Economy.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é refletir sobre a experiência extensionista num espaço urbano específico a partir dos projetos concluídos junto aos cursos de graduação (Ciências Econômicas - ofertado na Unidade Universitária de Ponta Porã, e Direito - ofertado na Unidade Universitária de Dourados) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS. De modo complementar, objetiva-se apresentar alguns dados e detalhes dos projetos realizados bem como promover a discussão sobre a importância da experiência extensionista e suas potencialidades para a promoção do desenvolvimento regional.

O Estado de Mato Grosso do Sul é composto por 79 (setenta e nove) municípios, dos quais 44 (quarenta e quatro) estão em região de fronteira<sup>1</sup> e 12 (doze) encontram-se na linha de fronteira e, portanto, fazem divisa com o Paraguai ou com a Bolívia. A UEMS possui 15 (quinze) unidades universitárias com oferta de cursos presenciais de modo regular e destas, 05 (cinco) estão localizadas na faixa de fronteira. Entre elas, está a sede administrativa localizada em Dourados (segunda maior cidade sul-mato-grossense em termos demográficos e econômicos) e Ponta Porã (quinta maior cidade em contingente populacional).

Localizado num território de fronteira internacional cuja dinâmica social, econômica e ambiental é bastante “viva” (Oliveira, 2005), caracterizada pela condição de cidade gêmea com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero, é palco de muitos desafios em se tratando de políticas públicas capazes de superar os desafios para a efetiva promoção do desenvolvimento regional. Em geral, o planejamento público se concentra na temática de segurança pública e no combate ao contrabando que utiliza dessa fronteira como uma rota viável para os fluxos de toda ordem (como drogas, veículos roubados, lavagem de dinheiro). Ademais, Ponta Porã é, para fins administrativos e políticos, uma referência regional, especialmente no que se refere às ações e infraestrutura voltadas para a saúde e educação.

A unidade Universitária de Ponta Porã oferece outros dois cursos da área das Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Ciências Contábeis) e uma Pós Graduação Stricto Sensu (mestrado)

---

<sup>1</sup> Sobre a definição conceitual de faixa, zona, linha, região e área de fronteira, sugere-se a leitura de: MACHADO et. Al. (2005).



em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS). É sobre a experiência extensionista nesta Unidade que as próximas páginas estão concentradas e resultam de um percurso metodológico específico.

O referencial teórico corresponde às premissas basilares atinentes à temática do desenvolvimento e o fio condutor escolhido (a perspectiva do Desenvolvimento como Liberdade) tem uma abordagem, ao mesmo tempo, ampla e específica para os países e as regiões tão complexas como as latino-americanas. Para sedimentar a conexão direta com o desenvolvimento local e o papel da UEMS neste contexto, foram escolhidas dissertações defendidas junto ao PPGDRS cujo objeto central é a atuação desta instituição de ensino superior e sua relação com o desenvolvimento regional.

Por meio do relato de experiência das autoras, busca-se descrever a experiência extensionista na área das Ciências Econômicas e Direito delimitadas regionalmente pela realidade de uma parte da fronteira do território sul-mato-grossense. Esta vivência profissional somada ao ensino e à pesquisa permitem o amadurecimento intelectual, o diálogo e a troca de ideias com a sociedade e a identificação de novas oportunidades para futuros projetos de extensão.

Os projetos de extensão, do primeiro relato de experiência apresentado, coordenados e orientados, de um modo geral, tiveram por estratégia a realização de palestras ou elaboração de material educativo e distribuição (de material físico e digital) junto aos alunos das escolas públicas do município de Dourados, Ponta Porã e Bela Vista, aos microempreendedores individuais e atores da gestão pública municipal<sup>2</sup>.

O segundo relato de experiência correspondeu à participação em projetos que desaguaram em parcerias estaduais e regionais tanto com outras Instituições de Ensino Superior como administração municipal e setores da sociedade civil organizados. A concepção alternativa da Economia Solidária foi a essência dessas ações, projetos, programas e oficinas.

---

<sup>2</sup> Os projetos em andamento no período da pandemia da Covid-19 (2020 e 2021) tiveram suas estratégias redefinidas, o que comprometeu o alcance das metas e objetivos inicialmente previstos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 1. DESENVOLVIMENTO E EXTENSÃO: CAMINHOS QUE SE CRUZAM

A inspiração para as propostas extensionistas encontra-se nas premissas atinentes à temática dos direitos sociais e do desenvolvimento. Especialmente, destaca-se a tese do Prêmio Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen (Desenvolvimento como liberdade) para quem a liberdade enquanto meio e fim do desenvolvimento é justamente o fato de que as liberdades constituem e influenciam diretamente o desenvolvimento e consequentemente a condição de agente do indivíduo<sup>3</sup>.

A liberdade como desenvolvimento é constitutiva (fim) à medida que é importante para o enriquecimento da vida humana, proporcionam a capacidade de os indivíduos realizarem atividades que prezam e a liberdade de levarem a vida que desejam, de modo a evitar, por exemplo, privações de fome, de liberdade de expressão e participação política. Assim, a liberdade substantiva individual é fundamental por sua própria essência. Já as liberdades instrumentais (meio) são cruciais para que o indivíduo seja agente ativo de mudança e são componentes constitutivos do desenvolvimento porque o constituem: contribuem para o desenvolvimento e conformam o encadeamento que vinculam e reforçam sua importância conjunta.

Tais liberdades podem ser apresentadas em cinco vetores, a saber: a) liberdades políticas correspondem as oportunidades para determinar quem deve governar, sob quais princípios, possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, liberdade de expressão, imprensa sem censura, liberdade de escolha entre diferentes partidos, ou seja, pressupõe a democracia; b) facilidades econômicas são as oportunidades que dependem da capacidade aquisitiva, condições de troca, preços relativos, funcionamento do mercado, disponibilidade de financiamento e crédito e acesso a ele; c) oportunidades sociais nas áreas de educação e saúde que influenciam a qualidade de vida não somente individual, mas para participação efetiva em atividades econômicas e políticas; d) clareza e transparência para não haver corrupção, irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas; e) segurança protetora para que a

<sup>3</sup> São várias as perspectivas e teorias atinentes à temática desenvolvimento que não seria possível (e não é o objetivo proposto) sintetizá-las em poucas páginas. Sugere-se a leitura de: Enríquez (2010), Veiga (2010).



população não sucumba a miséria, fome e morte, inclui dispositivos institucionais como benefícios aos desempregados, suplemento de renda, distribuição de alimentos, etc.

Desta feita, o destaque das liberdades instrumentais é justamente ao propor essa inter-relação e encadeamento existente entre as mesmas. A título de exemplo, imagine a possibilidade de usufruir de uma educação de qualidade que permite ao cidadão a aquisição de conhecimentos que ampliam suas liberdades, abrindo-lhe a oportunidades de coordenar os meios necessários com vistas à expansão de sua própria personalidade e realização pessoal, desembocando em um desenvolvimento individual e ao mesmo tempo global.

Essa perspectiva para o desenvolvimento que tem uma base filosófica e com íntimo diálogo com o Direito pode ser estendida e interpretada para uma escala territorial mais específica: o desenvolvimento regional.

Abordar a temática e a relação entre a função social de uma Instituição de Ensino Superior e o desenvolvimento regional, para fins deste trabalho, requer mencionar o papel do PPGDRS<sup>4</sup> tanto para a promoção de novas perspectivas teóricas e práticas como para o fortalecimento da UEMS como promotora de melhorias qualitativas na região de fronteira. Entre as 56 (cinquenta e seis)<sup>5</sup> pesquisas concluídas que versam sobre uma variedade multidisciplinar de temáticas, destacamos Cavalcante (2017), Souza (2018), Braga (2019), Godoy (2021), Souza (2021) e Berno (2022).

A primeira pesquisa mencionada (Cavalcante, 2017) teve por objetivo analisar as compras realizadas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e suas contribuições para o desenvolvimento econômico local. A segunda dissertação (Souza, 2018) debruçou-se sobre a análise dos egressos do Curso de Bacharelado em Administração Pública oferecido pela UEMS no formato de Educação à Distância (EAD) no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Braga (2019) concentrou-se na discussão do papel da UEMS na interiorização

<sup>4</sup> O Programa está inserido na área de Planejamento Urbano e Regional (PLURD) e concentra-se na análise do desenvolvimento regional em sua forma econômica, social e ambiental relacionando com aspectos históricos de formação das distintas regiões e associando com a evolução das formas de organização das sociedades para a produção de bens e serviços. [http://www.uems.br/pos\\_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico](http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico).

<sup>5</sup> Dissertações defendidas até o mês de setembro de 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



do desenvolvimento e sua relação com o Planejamento Público Estadual. A extensão e o impacto da política extensionista da UEMS e sua relação com o desenvolvimento local foi objeto das pesquisas de Godoy (2021) e Souza (2021). Souza (2021), por sua vez, analisou a extensão universitária praticada pela UEMS por meio das ações realizadas no período de 2014 a 2018. Godoy (2021) objetivou identificar as ações extensionistas desenvolvidas pela Unidade Universitária de Ponta Porã (UEMS) no período de 2010 a 2020 e como contribuem para o desenvolvimento regional.

As pesquisadoras destacam a natureza dos impactos positivos gerados pelos projetos<sup>6</sup> e ações de extensão (socioeconômico, científico tecnológico, na cultura e na imagem) bem como as influências que se desdobram na demanda local, no ambiente cultural, no ambiente empresarial, no emprego e renda, no dinamismo econômico e na modificação da infraestrutura local. Souza (2021) fez uma cuidadosa contextualização histórica da institucionalização da Extensão no Brasil, no Mato Grosso do Sul e na UEMS. A pesquisa empírica tratou dos dados atinentes ao Programa Institucional de Bolsa de Extensão (PIBEX). Godoy (2021) constatou que o curso de Ciências Econômicas foi responsável por aproximadamente 40% das ações, seguido pelo curso de Administração (34%), Ciências Contábeis (13%) e PPGDRS<sup>7</sup> (13%). Em se tratando das áreas temáticas, Saúde ocupou a primeira colocação, seguida por Trabalho, Tecnologia e Produção, Direitos Humanos e Justiça e Meio Ambiente. As áreas Cultura e Educação não tiveram ações extensionistas no período analisado.

Para alinhar a discussão em torno do papel da UEMS pela ótica do desenvolvimento, Berno (2022), a partir do contexto do neoliberalismo e do gerencialismo, analisa de forma crítica as experiências de planejamento estratégico em instituições estaduais e a implantação desse instrumento junto à gestão da UEMS a partir do ano de 2015.

A implementação do planejamento estratégico na UEMS impactou seu papel como agente de desenvolvimento e sua função social de maneira positiva. No âmbito da função social, a UEMS foi criada com o propósito de levar ao interior do Estado, em locais onde a população dificilmente teria acesso, a educação superior de qualidade. A cultura organizacional da UEMS, demonstrava então, características de uma universidade jovem, necessitando de amadurecimento em vários aspectos. A universidade acompanhou as mudanças sociais, com o propósito de se fortalecer, sempre em consonância com o papel dela na sociedade. (BERNO: 2022, p. 91)

<sup>6</sup> Os programas e projetos devem estar vinculados a uma dessas áreas temáticas: Comunicação, Direitos Humanos e Justiça, Meio Ambiente, Tecnologia e Produção, Saúde, Trabalho, Cultura e Educação.

<sup>7</sup> A oferta do PPGDRS teve início no ano de 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os desafios em se tratando de políticas públicas para a efetiva promoção do desenvolvimento, na perspectiva multidisciplinar que o termo requer, são em número significativo. No contexto da dinâmica econômica sul-mato-grossense, na qual estão presentes (fisicamente e politicamente) o domínio da lógica extrativista do latifúndio e do agronegócio voltado para a exportação de commodities, olhar e direcionar reflexões, ações e políticas para temas que “inconvenientemente” mostram que a realidade é excludente e potencializadora de velhos e novos problemas estruturais é papel da comunidade acadêmica.

A pesquisa e o ensino fazem ainda mais sentido se e quando vinculadas com as ações extensionistas. A UEMS, como as dissertações indicaram, tem um papel fundamental e o seu fortalecimento é desafiado pela conjuntura econômica e política, mas também depende também da sua capacidade extensionista.

## 2. ECONOMIA & DIREITO: CONEXÕES A PARTIR DA EXTENSÃO

A primeira experiência na coordenação de um projeto de extensão ocorreu em 2015 a 2017 com a proposta intitulada Direito & Economia nas Escolas cuja ação estava voltada para proporcionar à comunidade externa (alunos do ensino médio) o conhecimento básico e introdutório sobre a relação do Direito e da Economia a partir da Constituição Federal de 1988.

De modo específico e complementar, pretendeu-se: apresentar os pressupostos gerais do Direito e da Economia; discutir a importância dos direitos e deveres dos cidadãos e o papel de cada agente econômico. A dinâmica metodológica previu encontros com os alunos nas salas de aula das escolas e por meio de apresentação oral e com recursos multimídia realizou-se a exposição do conteúdo de forma dinâmica e interativa. Neste período, o então graduando e bolsista do Programa Institucional de Bolsa de Extensão/Pibex do curso de Direito propôs e executou o subprojeto intitulado “A Constituição Federal nas escolas: você sabia que possui direitos?” que contemplou cerca de 100 (cem) alunos do ensino médio de duas escolas estaduais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Também neste período, foi possível colaborar com outra proposta específica do curso de Direito: Empresa Júnior de Assessoria Jurídica - Acadêmica Thêmis<sup>8</sup>. As empresas juniores tem um papel fundamental na vivência prática profissional do ambiente de negócios. A participação nesse projeto permitiu orientar o sub projeto “Responsabilidade jurídica e formalização empresarial” que consistiu na elaboração de Cartilha informativa sobre o MEI (Microempreendedor Individual) e distribuição junto à Associação Comercial de Dourados e agências da Caixa Econômica Federal.

A segunda experiência na coordenação de um projeto, ocorreu a partir de 2017 até 2022, com uma proposta similar a primeira e intitulada Economia das Escolas, e correspondeu a uma continuidade da proposta anterior, mas com maior ênfase para com o desenvolvimento regional e os desafios advindos da realidade fronteiriça. Este período foi marcado por 10 subprojetos, 09 (nove) graduandos bolsistas (05 do curso de Direito e 04 do curso de Ciências Econômicas). Além dos municípios sede de cursos da UEMS (Ponta Porã e Dourados), o município de Bela Vista também foi contemplado com a experiência extensionista. O quadro abaixo sintetiza a experiência discente.

Quadro 1. Projetos acadêmicos

Ano	Título da Extensão	Objeto	No. Público contemplado	No. de acadêmicos	Curso graduação	Município de atuação
2015-2016	A Constituição Federal nas escolas: você sabia que possui direitos?	Palestras educativas junto aos alunos do ensino médio das escolas de Dourados (E.E Presidente Vargas, E.E Menodora Fialho de Figueiredo)	100	01 bolsista	Direito	Dourados
2017-2018	Responsabilidade jurídica e formalização empresarial	Elaboração de Cartilha informativa sobre MEI (Microempreendedor Individual) e distribuição junto à Associação Comercial de Dourados, Sebrae e Caixa Econômica Federal	80 (350 folders impressos distribuídos)	01 bolsista	Direito	Dourados
2017-2018	Educação Financeira no Ensino Fundamental e Médio	Por meio de parceria com a Secretaria Municipal de Educação, foi incluído e ofertado o conteúdo de Educação Financeira na grade curricular do ensino público durante um ano letivo em várias escolas municipais. Também foi contemplada com palestra sobre economia uma escola da rede particular de ensino.	200	01 bolsista 02 graduandos com bolsa de estágio da PMPP 04 graduandos voluntários	Ciências Econômicas	Ponta Porã
2017-2018	Economia criativa nas escolas	Palestras educativas junto aos alunos do ensino médio da Escola	150	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã

<sup>8</sup> Egressos do curso e fundadores desta EJ estão atuando no Ecosistema de Inovação do município de Dourados.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



		Estadual Prof. <sup>a</sup> Geni Marques Magalhães				
2018-2019	Economia e finanças pessoais nas escolas em Bela Vista/MS	Palestras educativas junto aos alunos do ensino médio de 06 escolas públicas de Bela Vista E.E. Castelo Branco, E.E. Professora Vera Guimarães Loureiro, E.E. Ester Silva, E.E. Dr. Joaquim Murtinho, E.M. Jarbas Passarinho, E.M. Pedro Ajala.	350	01 bolsista	Ciências Econômicas	Bela Vista
2019-2020	Direito e Cidadania nas escolas: você sabe o que é o ECA?	Elaboração de cartilha educativa sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e destinada aos alunos das escolas públicas de Dourados	50	01 bolsista	Direito	Dourados
2019-2020	Assistência Social: Um Mecanismo de Desenvolvimento Social e Econômico.	Elaboração de cartilha educativa sobre o direito à Assistência Social e destinada aos alunos das escolas públicas de Dourados: Escola Estadual Presidente Vargas; Escola Estadual Ministro Paulo dos Reis Veloso; Escola Estadual Menodora Fialho de Figueiredo; Escola Estadual Maria da Glória Muzzi Ferreira; e Escola Estadual Ramona Da Silva Pedroso.	250 (*)	01 bolsista	Direito	Dourados
2019-2020	Diagnóstico sócio econômico da microrregião de Ponta Porã	Elaboração de um banco de dados e estatísticas dos 09 municípios que integram a região sul-fronteira de MS e disponibilização para os gestores municipais para ajudar na proposição de políticas públicas	(*)	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã
2020-2021	Boletim Informativo de Administração, Contabilidade e Economia (BIACE)	Criação de <i>sítio</i> eletrônico para divulgar ações, projetos e publicações dos cursos da área de sociais aplicadas da UEMS.	(*)	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã
2021-2022	Economia & Direito e o ambiente de negócios em MS	Promover o empreendedorismo sustentável em MS por meio da divulgação de material jurídico (decretos, leis e demais incentivos) de fomento às atividades econômicas sustentáveis em Mato Grosso do Sul.	(*)	01 bolsista	Direito	Dourados

Fonte: organizado pelas autoras a partir dos relatórios aprovados.

(\*) Material divulgado de forma indireta ou por mídias digitais.

Para os graduandos extensionistas, a experiência vai além do enriquecimento curricular e pessoal que advém do esforço de “traduzir” a linguagem científica e acadêmica ao entendimento comum; ser sensibilizado para com outras realidades sociais especialmente quanto ao ambiente escolar de nível médio (fragilidades, potencialidades). Por outro lado, a partir das principais indagações/dúvidas da comunidade externa é possível identificar alguma fragilidade na formação acadêmica (Projeto Pedagógico do curso de graduação) ou proposição de novos projetos de ensino, pesquisa e extensão; e principalmente enaltecer o papel social da UEMS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



enquanto promotora do desenvolvimento socioeconômico e ainda, possibilitará a divulgação da UEMS junto ao público externo. E ainda, os projetos contribuíram para:

- a) fomentar o conhecimento democrático e a formação do raciocínio crítico, especialmente no que se refere ao Direitos Sociais Fundamentais, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e à Política de Assistência Social,
- b) divulgar a legislação do microempreendedor individual e estimular o empreendedorismo formalizado,
- c) disseminar a cultura da Educação Financeira e do empreendedorismo,
- b) estimular a participação democrática e o exercício da cidadania,
- d) Fortalecer o papel social da UEMS,
- e) Divulgar os cursos de Direito e Ciências Econômicas e os projetos realizados.

Além da geração de Trabalhos de Conclusão de Curso/TCC, apresentação dos resultados dos projetos em eventos da própria universidade (Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão/ENEPEX, Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade/ECAECO), o projeto “Educação Financeira no Ensino Fundamental e Médio” foi apresentado em evento regional ( X Seminário de Extensão Universitária do Centro-Oeste/SEREX) promovido pela Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, realizado no Campus Universitário Jane Vanini de Cáceres, na cidade de Cáceres/MT. Este projeto em específico também promoveu a criação e aprovação da Lei Nº. 4.352, DE 12 DE JULHO DE 2018 que instituiu o Programa “Educação Financeira nas Escolas”, no Município de Ponta Porã-MS que é o reconhecimento oficial e pragmático da importância e impactos positivos gerados pelos projetos de Extensão Universitária.

### **3. A INSPIRAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E AS PARCERIAS INTERINSTITUCIONAIS**

A UEMS criou em 2006, o Projeto de Extensão denominado Incubadora de Tecnologia Social para Cooperativas Populares (ELOS-ITCP), envolvendo um conjunto de pesquisadores voltados para promoção de alternativas de políticas públicas no âmbito da geração de emprego e renda. Neste mesmo ano, foi firmado convênio com órgão federal vinculado ao Ministério da



Ciência e Tecnologia, a Financiadora de Estudos e Projetos –Inovação e Pesquisa/FINEP e a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas Sobre o Trabalho/UNITRABALHO cujos recursos financiou as ações de capacitação, a participação em congressos, pagamentos de diárias e bolsas para estudantes. Até final de 2007, foi realizado o mapeamento de 107 (cento e sete) grupos econômicos solidários dentro do Estado de Mato Grosso do Sul, além de realizar o processo de pré-incubagem de alguns Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) nas Unidades Polos do Projeto (os municípios de Ponta Porã e Dourados).

No período de 2009 a 2015, o Projeto ELOS buscou ir ao encontro, tanto das iniciativas espontâneas de trabalhadores historicamente excluídos do mercado formal, como também dar suporte técnico e teórico à formação de modelos de organização do trabalho alternativo de Economia Solidária. A proposta teve como objetivo prestar assessoria para a formação, desenvolvimento e reordenamento de experiências solidárias. As iniciativas no âmbito da Economia Solidária resultaram na formulação de projetos que visavam estimular a organização autônoma dos trabalhadores no planejamento e implantação de empreendimentos solidários, mobilizando trabalhadores para a geração e distribuição de renda, baseado na metodologia auto gestonária. As ações da ELOS-ITCP voltavam-se para os trabalhadores desempregados ou inseridos na informalidade. As demandas atendidas eram oriundas das associações de bairros, sindicatos, cooperativas de trabalhadores e demais formas de organizações sociais representativas da sociedade civil.

Em Dourados e Ponta Porã, o público alvo constituiu-se por assentados, catadores de materiais recicláveis, agricultores familiares, indígenas, cooperativas, lojas, grupos formais e informais e, artesãos. Foram contempladas aproximadamente 5.000 pessoas. Um dos produtos gerados constituiu-se na publicação do livro intitulado: Renda, (des) Emprego e Economia Popular Solidária: experiências e novos desafios. Dourados-MS: Editora Seriema, 2011.

Como exemplo de empreendimentos assessorados pela ELOS-ITCP, destaca-se a Cooperativa de Confeções de Ponta Porã-MS- COOPORÃ que buscou reestruturar e fortalecer a cooperativa de confeções no município de Ponta Porã-MS. Esta cooperativa de mulheres busca a geração de renda a partir de trabalho cooperado e atuam na confecção de roupas, acessórios e adereços; e uniformes.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A atuação acadêmica correspondeu ao assessoramento na elaboração do plano de negócio, na identificação dos principais produtos a serem fabricados, na comercialização, na busca por parcerias com outras cooperativas de confecções; cursos de auto-gestão, e de aperfeiçoamento em corte e costura. As parcerias com outras entidades (como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/SENAI e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/SEBRAE) foram viabilizadas pela Prefeitura do município de Ponta Porã através da Secretaria de Assistência Social.

Outro empreendimento incubado ELOS-ITCP foi a Loja Solidária localizada no município de Dourados. A colaboração da incubadora estava relacionada com a negociação da cedência do espaço junto ao Shopping Avenida Center de Dourados –MS, em parceria com o Fórum Municipal de Economia Solidária de Dourados. Os produtos comercializados correspondiam a peças de artesanato, trabalhos manuais, roupas, acessórios e alguns itens conveniados (como acessórios étnicos fabricados pela comunidade da Aldeia Jaguapiru). O assessoramento da Loja Solidária foi feito através de palestras sobre Marketing e Comércio Justo e Solidário; e cursos sobre controle administrativo/gerencial desses empreendimentos<sup>9</sup>.

A experiência seguinte (2011-2014) se referiu à participação na Rede De Incubadoras De Empreendimentos Econômicos Solidários e Sustentáveis Do Centro-Oeste e contou com a parceria de outras Instituições de Ensino Superior (Universidade de Brasília/UNB, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/UFMS, Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD, Universidade Estadual do Mato Grosso/UNEMAT).

O objetivo geral da proposta era constituir uma rede de incubadoras de empreendimentos econômicos solidários e sustentáveis na região Centro - Oeste, ampliando o intercâmbio de conhecimentos, metodologias e demais produções científicas e estabelecendo uma conexão entre pesquisadores e suas metodologias de incubação e de ferramentas adequadas para a autogestão das diferentes cadeias produtivas e redes de colaboração. O intuito, portanto, era consolidar os empreendimentos econômicos solidários a partir da ampliação de sua participação no mercado, inclusive o de compras públicas.

---

<sup>9</sup> Sobre Economia Solidária sugere-se a leitura da dissertação de SILVA (2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A transferência de tecnologia foi feita pelo intercâmbio das IES envolvidas e mediante a realização de oficinas, seminários, reuniões virtuais de gestão e seminários regionais sobre metodologia de incubação e assessorias aos empreendimentos econômicos solidários.

Neste projeto, foram contempladas aproximadamente 500 pessoas que compunham o público alvo (entre empreendimentos e cooperativas). Uma das ações no sentido de ampliar o intercâmbio da Produção Científica e Tecnológica entre as Incubadoras foi a participação da mesa redonda Reflexões sobre Gênero Nos Empreendimentos Econômicos Solidários, debatendo sobre a metodologia de incubação da ITCP/ELOS/UEMS, no II Seminário de Metodologias de Incubação organizado pela Incubadora De Empreendimentos Sociais E Solidários/INCOP, da Universidade Federal de Ouro Preto-MG, no ano de 2013. Outra participação em evento ocorreu na V Plenária de Economia Solidária, na cidade de Luziânia (GO), representando a ITCP/ELOS/UEMS. Os grupos de pesquisa em Economia Solidária participaram das discussões nos diferentes eixos de grupos de trabalho, principalmente na sistematização da análise de dados e dos resultados de pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Além disso, o motivo principal da participação foi para a realização do pré-teste do QSES (Questionário de sócias e sócios de empreendimentos de economia solidária), a ser utilizado em pesquisa nacional no ano de 2013. Em suma, o objetivo foi debater um novo sistema econômico, pautado na justiça social, no respeito à diversidade cultural e em prol do desenvolvimento sustentável. O evento reuniu pesquisadores de todos os estados do Brasil.

A Análise do perfil dos empreendimentos econômicos solidários nos municípios de Dourados e Ponta Porã-MS foi tema de um projeto realizado no período de 2015 e 2016, e atendeu cerca de 200 empreendedores. O objetivo do projeto era analisar o perfil dos empreendimentos solidários nos municípios de Dourados e Ponta Porã-MS. Especificamente, identificar características de organização e atividades econômicas realizadas.

Quanto às atividades de atuação, os empreendimentos solidários (ES) estão relacionados à produção de alimentos, de artesanatos, e produtos de limpeza e prestação de serviços e loja solidária. A economia solidária organizada através dos espaços de discussão e planejamento como a Rede, Fóruns, Conselhos, possibilitou em Dourados propostas de políticas públicas para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



o movimento, o que reforça o pensamento de que, enquanto estratégia de desenvolvimento econômico local, a organização tem se aprimorado na geração de trabalho e renda através dos empreendimentos promovendo e garantindo estruturas e ações de comércio e consumo solidário. Em síntese, o projeto permitiu mostrar que os ES que compõe a economia solidária estão organizados sob a forma de autogestão, solidariedade e cooperação.

Abaixo, detalham-se algumas informações sobre a atuação de acadêmicos enquanto bolsistas e executores de ações e projetos de extensão.

Quadro 2. Projetos acadêmicos orientados

Ano	Título da Extensão	Objeto	No. Público contemp lado	No. de acadêmicos	Curso graduação	Município de atuação
2015-2016	Desafios e entraves à comercialização em empreendimentos econômicos solidários: Uma análise da Cooperativa de Confeccões, COOPORÁ no Município de Ponta Porã- MS.	Analisar as principais dificuldades enfrentadas pela cooperativa de confeccões (COOPORÁ) na identificação e na comercialização dos produtos fabricados, no município de Ponta Porã.	50	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã
2019-2020	Gestão Rural: Um estudo dos empreendimentos rurais no Assentamento Itamarati- Ponta Porã-MS	Capacitação dos produtores/empresários rurais, para a gestão dos empreendimentos rurais na produção, comercialização e finanças), no assentamento Itamarati-Ponta Porã-MS.	60	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã
2021-2022	Plano de negócio: uma ferramenta para viabilizar a consolidação de empreendimentos solidários, no município de Ponta Porã-MS	Elaboração um plano de negócio para viabilizar a gestão dos empreendimentos solidários, no município de Ponta Porã-MS. O plano de negócio é uma ferramenta que ajudará a estabelecer um plano de ação, que sirva como instrumento de orientação facilitando a visão de negócio e autogestão dessa forma, a capacitação dos empreendimentos significará um diferencial importante para o desenvolvimento local, geração de emprego e renda.	50	01 bolsista	Ciências Econômicas	Ponta Porã

Fonte: organizado pelas autoras a partir dos relatórios aprovados.

Durante o período relatado, foram 03 (três) os acadêmicos bolsistas dedicados aos subprojetos inspirados na experiência e trajetória da docente orientadora que adicionaram 160 (cento e sessenta) pessoas beneficiadas pelas política extensionista da UEMS por meio da Unidade Universitária de Ponta Porã.



Ademais, outras experiências colaborativas em projetos coordenados por outros docentes enriquecem a vivência e a prática extensionista. Felizmente, são em número significativo, o que requer um texto exclusivo para este fim.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta das páginas anteriores (refletir sobre a experiência extensionista junto aos cursos de graduação na região de fronteira e o papel da Pós Graduação no fortalecimento desta prática e analisar os impactos sociais positivos) provocou um sentimento de alegria não previsto. O envolvimento com a extensão e consequente experiência relatada já está completando uma década mesmo antes da ampliação e valorização da Prática Extensionista na grade curricular e na formação acadêmica formalizada pela Resolução no. 07 de 2018 que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira/Ministério da Educação/MEC.

A extensão sempre foi um dos alicerces da Educação Superior, porém, por razões diversas, frequentemente ocupava o terceiro lugar na ordem hierárquica de prioridades (leia-se tripé Ensino, Pesquisa e Extensão) ou mesmo de interesse da comunidade acadêmica. Esta realidade, obviamente, é mais ou menos evidente a depender da natureza do curso (licenciatura ou bacharelado, por exemplo), das políticas institucionais, das especificidades do corpo docente e da oferta, entre outros tantos fatores explicativos.

O relato das experiências corroboram com as análises e conclusões apresentadas nas dissertações referenciadas: a relevância e os impactos da política extensionista da UEMS em suas diferentes unidades universitárias e cursos geram impactos positivos (inicialmente previstos e comumente expressos em números), mas especialmente, externalidades positivas de caráter qualitativo. O primeiro relato de experiência indica que 1.180 pessoas foram contempladas direta e indiretamente com os projetos. O segundo relato eleva essa expectativa para aproximadamente 6 mil pessoas que de alguma forma tiveram contato com o universo acadêmico e puderam aproveitar do transbordamento pragmático do conhecimento gerado. Os acadêmicos bolsistas, por sua vez, foram um elo estratégico nessa dinâmica: não apenas levaram algum conhecimento aplicado, mas trouxeram conteúdo social, político, cultural, ambiental



para enriquecer a prática do ensino e da pesquisa e também para indicar a importância da (auto) avaliação institucional.

Tanto a graduação como a pós graduação estão sendo provocadas, através dos instrumentos do processo de avaliação externa, a indicar como efetivamente geram impactos positivos na comunidade. A extensão aceita essa provocação e tem ótimas respostas.

A extensão é a mola propulsora do papel social da UEMS enquanto promotora do desenvolvimento socioeconômico. E a responsabilidade da comunidade acadêmica dos cursos de Ciências Econômicas e Direito, neste processo de desenvolvimento, seja para propor alternativas de superação dos gargalos regionais seja para construir novas propostas econômicas e jurídicas para transformar a realidade periférica e desafiadora que a fronteira sul-mato-grossense impõe aos atores sociais, públicos e privados, é consideravelmente significativa.

Portanto, entende-se que o desenvolvimento só pode ser buscado e fomentado com políticas voltadas à melhoria da educação e os projetos de extensão, que são objeto deste texto, objetivaram disseminar um tipo conhecimento que pode ampliar a liberdade e a capacidade de agente da própria história da sociedade fronteiriça. Logo, a Universidade, por meio da sua Política Extensionista é promotora do desenvolvimento como liberdade.

## REFERENCIAS

BERNO, Mônica de Fátima. As práticas gerenciais e a função social da Universidade perante o desenvolvimento regional: um estudo sobre uma Universidade pública estadual. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2022.

BRAGA, Vinicius Vasconcelos. O papel da UEMS na interiorização do desenvolvimento no Mato Grosso do Sul. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2019.

BRASIL. Decreto n.º 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm/)

CAVALCANTE, Simone de Oliveira Rocha. Compra pública como colaboradora para o desenvolvimento econômico no estado de MS: uma análise da UEMS. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



DIÁRIO OFICIAL. Prefeitura Municipal de Ponta Porã. Edição 2984. Ponta Porã-MS, 13 de julho de 2018. Disponível em: <https://pontapora.ms.gov.br/diarios/3369.pdf>.

DOWBOR, Ladislau. Democracia Econômica: alternativas de gestão social. 2ª edição atualizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

GODOY, Marília Lorena Agüero. A Universidade como indutora de desenvolvimento regional/local: as ações extensionistas da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) - Unidade Universitária de Ponta Porã. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2021.

MACHADO, Esmael; VIEIRA, Rosele Marques; MISSIO, Fabricio (Org.) . Renda, (des) Emprego e Economia Popular Solidária: experiências e novos desafios. Dourados-MS: Editora Seriemá, 2011.

MACHADO, Lia (et. Al.). O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de Oliveira (org.). Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005, p. 87-112.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de Oliveira. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de Oliveira (org.). Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005, p. 377-408.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. CHAUI, Marilena. Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2013.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Lucimara Inácio do Prado da. Economia, Finanças solidárias e desenvolvimento local: atuação do Banco Pirê em Dourados (2006-2016). Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2017.

SOUZA, Edson Pereira de. O protagonismo do egresso do Curso de Administração Pública, modalidade a distância oferecido pela UEMS, no desenvolvimento do município de Miranda/MS. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2018.

SOUZA, Nidene Cardena A Extensão Universitária como Promotora de Desenvolvimento: Análise da Extensão na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dissertação de mestrado/PPGDRS. Ponta Porã, MS: UEMS, 2021.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## **FAKE NEWS, SAÚDE E CAMPANHAS DE VACINAÇÃO CONTRA O SARAMPO: REVISÃO CONCEITUAL**

**NOTICIAS FALSAS, SALUD Y CAMPAÑAS DE VACUNACIÓN CONTRA EL SARAMPIÓN:  
REVISIÓN CONCEPTUAL**

**FAKE NEWS, HEALTH AND VACCINATION CAMPAIGNS AGAINST MEASLES: A  
CONCEPTUAL REVIEW**

**Adriane Fátima De Boni<sup>1</sup>, Larissa Zanela Mendes<sup>2</sup>, Airton Adelar Mueller<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI. Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e graduada em Comunicação Social-habilitação Jornalismo pela UNIJUI. E-mail: adriane.boni@sou.unijui.edu.br

<sup>2</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.mueller@unijui.edu.br

### **RESUMO**

O presente artigo faz uma revisão conceitual sobre as *fake news* relacionadas à saúde e campanhas de vacinação contra o sarampo. A partir da metodologia qualitativa, realizou-se uma revisão de literatura, cuja divisão se deu da seguinte forma: primeiramente, investiga as origens históricas das *fake news*; em seguida, problematiza o fenômeno do surgimento da comunicação *online* e sua relação com as notícias falsas; na sequência, distingue o conceito de *fake news* e outros similares, como pós-verdade e desinformação; faz, ainda, a descrição do impacto das *fake news* sobre a área da saúde e da vacinação; e por fim, traz algumas possíveis respostas para o problema das notícias falsas, a partir de contribuições recentes de entidades e grupos de combate à desinformação. Como resultados, foi identificado o aumento crescente no quantitativo de famílias que deixaram de imunizar as crianças em decorrência da forte atuação de grupos antivacina, o que fez ressurgirem doenças já controladas em território nacional, como o sarampo e a poliomielite.

**Palavras-chave:** Fake News. Desinformação. Saúde. Vacinação. Sarampo.

### **RESUMEN**

Este artículo hace una revisión conceptual de las noticias falsas relacionadas con la salud y las campañas de vacunación contra el sarampión. Con base en la metodología cualitativa, se realizó una revisión bibliográfica, la cual se dividió de la siguiente manera: primero, investiga los orígenes históricos de las *fake news*; luego, problematiza el fenómeno del surgimiento de la comunicación *online* y su relación con las *fake news*; a continuación, distingue el concepto de *fake news* y otros afines, como la pos-verdad y la desinformación; También describe el impacto de las noticias falsas en la salud y la vacunación; y finalmente, trae algunas posibles respuestas al problema de las *fake news*, a partir de aportes recientes de entidades y grupos que luchan contra la desinformación. En consecuencia, se identificó un aumento creciente en el número de familias que no lograron inmunizar a sus hijos, producto de la fuerte acción de los grupos anti



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



vacunas, lo que provocó el resurgimiento de enfermedades ya controladas en el territorio nacional, como el sarampión y poliomielitis.

**Palabras clave:** Noticias falsas. Desinformación. Salud. Vacunación. Sarampión.

## ABSTRACT

This article makes a conceptual review of fake news related to health and measles vaccination campaigns. It follows the methodology of the literature review and is divided into five items: first, it investigates the historical origins of fake news; then, it problematizes the phenomenon of the emergence of online communication and its relationship with fake news; next, it distinguishes the concept of fake news and similar ones, such as post-truth and disinformation; It also describes the impact of fake news on health and vaccination; and, finally, it brings some possible answers to the problem of fake news, based on recent contributions from entities and groups fighting disinformation. As a result, a growing increase in the number of families who failed to immunize their children was identified as a result of the strong action of anti-vaccine groups, which led to the resurgence of diseases already controlled in the national territory, such as measles and polio.

**Keywords:** Fake News. Disinformation. Health. Vaccination. Measles.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma discussão de cunho teórico-conceitual, na qual se buscam as bases para aprofundar o referencial da pesquisa que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). O tema da pesquisa são as *fake news* ou notícias falsas: sua origem e impacto sobre a área da saúde, especialmente no contexto da crise desencadeada pelo movimento antivacina sobre a vacinação contra o sarampo. Neste artigo, apresenta-se a problematização do tema, buscando os principais autores e obras que vêm trabalhando com a temática das *fake news* e o impacto delas sobre a saúde pública.

Trata-se de uma discussão relevante pela urgência com que as *fake news* afetam os processos sociais, conforme já registrado em estudos prévios (VASCONCELLOS-SILVA; CASTIEL; GRIEP, 2015; ALLCOTT; GENTZKOW, 2016). Além de interferir nos processos políticos, as *fake news* têm mostrado poder devastador sobre a saúde pública, como se tem visto no contexto da vacinação contra o sarampo e também desde o início da pandemia do novo coronavírus no Brasil e no mundo.

Para aprofundar o assunto, são abordados autores e obras que esclarecem as origens das *fake news* (BOUNEGRU; GRAY; VENTURINI; MAURI, 2017), a relação que elas têm com a comunicação online (GUROVITZ, 2016; 2018) e as questões conceituais (POSETTI; BONTCHEVA, 2020) que vêm sendo colocadas no debate. O artigo também traz considerações acerca do impacto das *fake news* sobre a área da Saúde (SACRAMENTO; PAIVA, 2020), assim como os resultados de pesquisas recentes que vêm sendo feitas para combater as *fake news*



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



(UNESCO, 2019; MACHADO; DOURADO; SANTOS; SANTOS, 2020), num esforço que envolve desde a publicação de manuais e material educativo, até a formação de redes que congregam diferentes setores da sociedade, como ONGs, institutos de pesquisas e universidades.

A fim de abordar o tema das *fake news* no contexto do movimento antivacina, é preciso contextualizar a discussão. Para tanto, parte-se da origem do fenômeno, passando pela questão da tecnologia e das discussões conceituais que aprofundaram o entendimento das *fake news*, além dos impactos sobre o conhecimento da área da Saúde e as iniciativas que visam a combatê-las. É o que se vai desenvolver a seguir, nessa ordem.

## **FAKE NEWS: A ORIGEM**

O termo “*fake news*” foi cunhado, com o sentido popularmente associado de “notícia falsa”, “mentira”, por Donald Trump, ex-presidente dos Estados Unidos, na campanha que o levou à Casa Branca em 2016 (CAMPOS, 2018). Foi dessa forma que o ex-presidente qualificou todas as notícias que eram desfavoráveis a sua conduta durante o pleito e após a vitória na eleição.

O sentido utilizado por Trump e consagrado popularmente remete a uma tentativa de desqualificar o oponente, sendo por isso mesmo um termo problemático, já que é uma forma de tachar como mentiroso ou fantasioso tudo aquilo que desagrade a alguém numa situação de poder. Mas não apenas por essa razão. Alguns pesquisadores apontam que, conceitualmente, *fake news* seria uma contradição em termos: a notícia, na tradição do jornalismo de qualidade, é o relato fiel dos fatos. “Notícia falsa” ou *fake news* não é notícia, portanto.

Seja como for, o termo parece ter sobrevivido, em que pese a discussão acadêmica em torno de sua legitimidade, que se irá aprofundar mais adiante, no item “1.3 Distinções Conceituais: *Fake News*, Pós-verdade, Desinformação”.

Em termos históricos, a origem das *fake news*, embora possa ser situada na eleição presidencial americana de 2016, é bem mais antiga, a depender do tipo de critério que se use para investigar o fenômeno que o termo designa. Para autores como Helio Gurovitz (2016; 2018), por exemplo, *fake news* é nada mais do que a maneira contemporânea de designar a mentira e a falsidade que sempre estiveram latentes na comunicação humana – e no jornalismo.

Conforme Helio Gurovitz, falar a verdade é a outra face da mentira e do engano. As *fake news* nada mais são do que a contrapartida necessária da eterna discussão sobre o que é a verdade ou sobre a impossibilidade de se chegar à verdade considerada como a absoluta correspondência entre fato e relato. Isso porque, mediando a verdade, há sempre a subjetividade de quem elabora o relato sobre os fatos. Seria impossível, dessa forma, chegar à objetividade absoluta, pois ela implicaria elidir, eliminar o que existe de propriamente humano na comunicação.

O jornalismo em particular discute há séculos essas questões, já que ele trabalha com essa condição de possibilidade: se não há correspondência entre fato e discurso, vale tudo, e portanto não se pode conhecer o mundo nem muito menos falar sobre ele ou relatá-lo como pretenderia



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



fazer o jornalismo. Para lidar com o dilema, jornalistas e cientistas sociais debatem há tempos a legitimidade do discurso, a capacidade da linguagem em retratar o mundo de maneira fiel, as diferenças entre informação e opinião, a dimensão ideológica que mascara a enunciação, entre vários outros temas de interesse.

Diversos estudos do jornalismo dedicaram-se a demonstrar, de forma conceitual ou empírica, a distorção das informações, sobretudo pelos grandes grupos de mídia (GENRO FILHO, 1989; SOUZA, 2002). Nesse sentido, não há que falar em novidade quando se mencionam as *fake news*: elas nada mais seriam que o termo em voga para designar os velhos processos de ocultação da verdade, empregados na guerra ideológica que coloca de um lado os cidadãos e de outro os grupos de interesse e corporações.

É importante ter em mente essa tradição de estudos, já que ela pode auxiliar nas respostas ao problema representado pela disseminação das *fake news*, como se vai aprofundar no item “Em busca de respostas”, mais adiante.

A datação histórica das *fake news* vai depender do ponto de partida que se queira dar para a discussão. Se se considera a discussão levantada por Gurovitz e outros teóricos e estudiosos da comunicação e do jornalismo, as *fake news* precedem em muito o contexto atual e o próprio jornalismo: elas seriam fenômenos inerentes ao comportamento humano, e mesmo de outras espécies, como mostram alguns estudos na área da biologia evolutiva e do comportamento animal (HARARI, 2020). Falsear a verdade tem sido uma constante na história da vida humana, como demonstram largamente as tradições estéticas e morais de todas as culturas.

Mas a definição que se busca de *fake news* no presente estudo é mais específica: se refere ao fenômeno que ganhou notoriedade a partir do advento das mídias sociais digitais, na segunda metade do século XXI, e que passou a ter forte influência sobre todas as esferas da opinião pública.

Tal delimitação temporal deve-se à necessidade de compreender e especificidade do fenômeno das notícias falsas nesse contexto de circulação com forte viés tecnológico, marcado pela conexão de todos em todos os lugares do planeta. Trata-se de um contexto específico, que vem acarretando consequências também específicas e pontuais, como a descrença nas instituições tradicionais, a alta capacidade de replicação e disseminação, o uso do aparato técnico multimídia, a formação de comunidades de crenças e a mimese das formas tradicionais da imprensa para legitimar as mensagens.

A preocupação com os efeitos das *fake news* sobre o processo político foi acionada quando do referendo que selou a saída do Reino Unido da União Europeia, no movimento que ficou conhecido como “Brexit”, iniciado em 2016 e ainda em processo de concretização. Ali ficaram evidenciadas as potencialidades das mídias sociais digitais na disputa política, já que as chances de o Reino Unido abandonar o bloco comum europeu eram impensáveis há poucos anos. Muitos analistas (GUROVITZ, 2016; THE ECONOMIST, 2017) apontam nesse episódio a atuação decisiva das *fake news* que circularam pelas redes sociais digitais.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Na sequência, como previamente mencionado, as *fake news* voltaram a ter papel protagonista no pleito eleitoral que levou Donald Trump à Casa Branca em 2016. A eleição foi marcada pela guerra de versões e pelos serviços de robôs ou bots como arma no processo eleitoral (SHAO *et al.*, 2017).

Esses episódios, que servem como marco temporal para balizar cronologicamente o fenômeno das *fake news*, contêm os elementos que as caracterizam de forma essencial, e que passaram a ser utilizados em outras esferas da sociedade, como a área da saúde: narrativas fantasiosas feitas para desqualificar oponentes; imitação do formato noticioso para dar legitimidade ao relato; disseminação em aplicativos de mensagem para dificultar a identificação dos autores; uso da alta tecnologia para multiplicar a circulação, como robôs e realidade virtual... (RÊGO, 2020).

Foi nesse contexto que surgiu a paisagem que hoje se observa na cultura: uma realidade que está sempre em xeque pelas crenças de grupos guiados ideologicamente; instituições também em xeque pelas narrativas e mundos paralelos criados nesse universo de crenças; volta de crenças ultrapassadas e negacionismo da ciência.

As *fake news* incidem sobre essas questões de maneira frontal: elas põem em xeque todas as discussões acerca do que é verdade e que é falso, num contexto em que mudaram as formas de comunicação e disseminação de informações. Que contexto é esse?

A mudança principal se deu quando do advento da internet, na metade da década de 1990. A rede de alcance mundial solapou os alicerces da comunicação tradicional, por possibilitar a troca de mensagens de forma ágil e sem intermediários, em tempo real (CASTELLS, 1999; ANDERSON; BELL; SHIRKY, 2013).

É esse contexto que convêm entender melhor para que se possa avançar no entendimento do fenômeno das notícias falsas, tarefa para o próximo segmento da presente explanação.

## **FAKE NEWS E COMUNICAÇÃO ONLINE: RELAÇÕES**

Neste segmento, enfoca-se o papel da comunicação online e das redes sociais na disseminação de notícias falsas ou *fake news*. É sabido que a rede mundial, cujo início comercial se deu na década de 90 do século XX, teve papel protagonista na constituição de novas sociabilidades, assim como de novos meios de as pessoas se comunicarem. Grosso modo, a história da comunicação conheceu a comunicação oral, a escrita, a imprensa e a comunicação online (GRANEZ, 2018).

A primeira fase foi marcada pelo contato cara a cara entre os participantes do processo comunicativo. A invenção da escrita e, posteriormente, da imprensa, modificou esse processo, trazendo a hierarquia e a continuidade ao longo do tempo, na medida em que possibilitaram à palavra perpetuar-se para além do momento em que é emitida e para além da memória dos participantes de um ato de comunicação.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Tudo isso muda com a comunicação online. Esta possibilita o contato de cada ponto do processo comunicativo com os demais, solapando a hierarquia da comunicação característica do período da mídia de massa – jornal, rádio, cinema, televisão. A comunicação online também possibilita uma resposta muito mais ágil entre os envolvidos no ato comunicativo, que passam a ser em grande medida produtores de conteúdo, para além de receptores de informação.

A mudança instaurada pela comunicação online, que é fruto de diversos avanços técnicos, como a invenção dos computadores, da internet e das mídias sociais digitais, deu novo impulso a antigas potencialidades da comunicação humana. Em alguns casos, ela fez renascer as tendências tribais que marcaram a história da Humanidade. E que tendências seriam essas?

Uma delas seria a tendência a propagar informações sobre os fatos e os membros da comunidade, sob a forma de avaliações morais e censura quanto ao comportamento desviante. Em outros termos, a disseminação da fofoca. Segundo autores como Yuval Noah Harari (2020), em geral se reconhece na fofoca um elemento crucial para a coesão das sociedades primitivas e pré-industriais.

A novidade, no caso, é o ressurgimento da fofoca numa dimensão que extrapola os grupos reduzidos de pessoas: a fofoca agora tem o alcance mundial da internet, e pode ser propagada com velocidade nunca antes vista. Fenômenos recentes como os linchamentos no Rio de Janeiro ou os cancelamentos de perfis públicos no Instagram e outras mídias sociais digitais demonstram o poder da fofoca no mundo real.

No caso das *fake news*, acontece algo semelhante: uma narrativa inventada, fruto de más intenções, de ingenuidade ou de motivação satírica, modifica o que é fato, e seu poder de espalhamento só faz aumentar de acordo com o grau de improbabilidade do que é narrado.

Tanto como a fofoca nos grupos reduzidos do período pré-industrial e das sociedades primitivas, as *fake news* também se propagam com grande velocidade, agora contando com o aparato tecnológico que permite comunicação instantânea entre todos os cantos do planeta. Diversos estudos na área da Comunicação e do Jornalismo têm analisado as *fake news* (MARDA; MILAN, 2018; DALMAZO; VALENTE, 2018; SPINELLI; SANTOS, 2018).

Esses trabalhos vinculam a origem das *fake news* ao contexto específico da comunicação online. Se antes existiam mentiras e narrativas fantasiosas na imprensa – e elas sempre existiram, no jornalismo e fora dele –, hoje existe um fato novo, ligado à dimensão que as *fake news* tomaram, devido a seu poder de espalhamento e aos recursos que somaram às narrativas – vídeos, áudios, manipulação de imagens e toda a sorte de instrumentos técnicos utilizados para alterar a realidade e construir narrativas falsas.

Na era da comunicação de massa, dominada pelo jornal impresso, depois pelo rádio e pela televisão, as coisas foram um pouco diversas. Como já visto, o modelo de comunicação desse período privilegiava um ponto emissor, constituindo uma comunicação hierárquica, onde um fala – ou escreve ou mostra – para muitos (WOLF, 1984). As formas de falseamento da realidade nesse período eram marcadas pelo ponto de vista do emissor: aquilo que era tematizado – *agenda-setting* –, no processo de produção da notícia – *newsmaking*.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Em cerca de duzentos anos de comunicação impressa – considerando o início da imprensa no Brasil, em 1808 – e cem anos de comunicação de massa eletrônica – considerando o início do rádio no Brasil, em 1922 –, foram muitas as formas de falseamento da realidade e de encobrimento dos fatos, como demonstra a produção teórica do campo da Comunicação, a qual teve forte impulso desde os anos 1970, com a criação dos primeiros cursos de bacharelado na área aqui no Brasil.

O advento da comunicação online, no final do século XX, trouxe outros objetos e outras contribuições para o estudo do falseamento da realidade por meio da mídia digital. Nesse contexto é que nascem propriamente as *fake news*. Vive-se nos tempos atuais o que alguns autores chamam de fenômeno da midiaticização, que seria a adoção dos procedimentos e práticas da mídia por outros campos sociais (FAUSTO NETO, 2006; HJARVARD, 2012).

O advento da comunicação digital acelerou a midiaticização, na medida em que tornou acessível a um maior número de pessoas os instrumentos e os formatos da mídia: vídeos, podcasts, textos, gráficos, produções em múltiplas mídias.

A comunicação via dispositivos da era da internet também difere substancialmente da comunicação da era da mídia de massa pela peculiaridade das mídias sociais digitais, que desde o início dos anos 2.000 passaram a estar presentes mais e mais na vida da sociedade. Redes sociais como o Facebook, o Twitter e o Instagram, aplicativos de mensagens como o WhatsApp e o Telegram, e canais de vídeo como o Youtube têm um desenho que permite ao usuário interagir de forma mais ágil e ativa, sem depender da mediação que caracterizava a mídia de massa (CHRISTOFOLETTI, 2018).

Por colocarem em contato pontos dispersos da rede virtual, esses dispositivos abriram a caixa de Pandora da comunicação, liberando energias acumuladas há muito tempo pelo processo de edição operado no antigo contexto da mídia de massa. Alguns autores (GRANEZ, 2018; FISCHER, 2015) veem nesse processo parte da explicação para o quadro atual da comunicação: seria uma espécie de volta da oralidade e das forças afetivas que marcam a comunicação dos pequenos grupos. Fenômenos como o nacionalismo, os movimentos identitários e o radicalismo à direita e à esquerda seriam uma espécie de subproduto dessa potencialidade agora vinda à tona com os meios digitais de comunicação e as redes sociais.

A peculiaridade das redes sociais, que instauram um ambiente poroso, permissivo e flexível, possibilita maior velocidade no compartilhamento das notícias e opiniões dos usuários. Não há cuidado ou compromisso com a verdade, e as *fake news* encontram ambiente propício para disseminação. O conceito de “laços fracos”, de Mark Granovetter, ajuda a entender como isso ocorre:

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).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Por remeterem a um contato em que a emoção e a sensação de pertencimento ao grupo são mais importantes do que as instituições e suas regras gerais, as redes sociais digitais carregariam em si os perigos inerentes à comunicação familiar, marcada pelos afetos e pela emoção (THE ECONOMIST, 2017; RECUERO, 2020). Já a mídia de massa, que reinou desde o advento da imprensa, foi marcada pela racionalidade da palavra impressa, que instaura o distanciamento e a reflexão trazidos pela abstração da língua escrita (SILVA, 2020). Marshal McLuhan foi um dos autores que mais chamaram a atenção para a arquitetura própria da mídia e para a forma como se dá a interação entre o homem e os diferentes meios de comunicação (McLUHAN, 1979).

As mudanças na arquitetura ou no modelo de comunicação instauradas pelas mídias digitais foram cruciais para a mudança na concepção de verdade trazidas pelas *fake news*. Se antes quem definia a verdade eram as instituições e sua autoridade, na era das redes sociais digitais e da internet essa autoridade foi deslocada para o polo da recepção. Com isso, o poder antes concentrado na mídia de massa se diluiu, dando lugar a um poder construído em cima de relações porosas, no jogo de forças dentre diferentes concepções de verdade. As narrativas criadas pelos grupos de interesse tomaram o lugar das narrativas institucionais, ou ao menos estão em luta constante contra essas últimas.

Seja como for, o fato é que diversos fenômenos recentes em nível mundial e nacional coincidiram em termos cronológicos com o advento da comunicação digital. Com as *fake news*, também há paralelos interessantes.

O recrudescimento das notícias falsas tem se dado com os temas mais sensíveis, como a política e a saúde pública. A incerteza de tais processos parece contribuir para o acirramento das soluções mágicas e para a visão polarizada das questões. A ansiedade gerada por esses episódios parece dar força aos boatos e narrativas de cuinho falso ou fantasioso.

É importante ter uma ideia das distinções entre a mídia de massa e as mídias sociais digitais, já que essas distinções dão pistas sobre o fenômeno das *fake news*, e podem ter inclusive contribuído para o surgimento delas na dimensão que ganharam nos dias atuais.

Mas falar sobre *fake news* não é falar de algo estanque nem mesmo consensual. Muitos divergem sobre a originalidade ou mesmo a existência das *fake news*. Outros preferem nomeá-las de forma diversa, entendendo que há problemas já na expressão utilizada, que estaria em conflito com a essência do termo “*news*” (notícia). Essas distinções são o tema do próximo segmento da investigação.

## DISTINÇÕES CONCEITUAIS: *FAKE NEWS*, PÓS-VERDADE, DESINFORMAÇÃO

“*Fake news*” é um termo controverso quando aplicado às notícias falsas. Para Bucci (2018), por exemplo, o termo mais adequado seria “notícias fraudulentas”, que expressaria a intenção dolosa de lesar direitos econômicos e políticos<sup>1</sup>. Para o jornalista e professor, existiria uma



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



distinção entre notícia falsa e notícia fraudulenta, que seriam termos com distintas cargas valorativas.

O jornalista mexicano Esteban Illades (2018) é outro que propõe distinções e especificidades para o conceito de *fake news*: para ele, elas visariam ao lucro, existindo a criação de uma “narrativa preestabelecida”, que tem por objetivo enganar o leitor<sup>2</sup>. Não se trata, portanto, da situação de engano ou mesmo de mera paródia dos fatos e da realidade. A intenção aqui, na concepção de Illades, é dolosa igualmente.

Como visto anteriormente, o termo *fake news* propagou-se pelo mundo após a campanha presidencial de Donald Trump e Hillary Clinton em 2016. Naquela ocasião, informações falsas a respeito da candidata Clinton foram compartilhadas massivamente por eleitores de Donald Trump, principalmente em sites de redes sociais (CAMPOS, 2018).

Com o fim das eleições, o fenômeno das *fake news* recém começava a despontar com força no cenário do debate público mundial. Elas se espalharam pelas mídias sociais e também pela mídia tradicional, que hoje se alimenta em boa parte do conteúdo que circula nas mídias sociais digitais. Começaram a surgir até mesmo empresas especializadas em produzir notícias falsas. Campos (2018) afirma que os “contratantes” do serviço dessas empresas pagam somas elevadas para veicular *fake news* de forma sigilosa e sem deixar rastros da transação para investigações futuras.

Uma definição nuançada é feita por Paula, Blanco e Silva (2018). Para esses autores, as *fake news* seriam 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. Trata-se, portanto, de uma distorção de parte da verdade, que dessa forma contamina toda o relato.

As comunidades virtuais surgem nesse contexto. Trata-se do local virtual em que as informações são compartilhadas entre pessoas que se unem por interesses comuns – música, política, culinária, futebol... essas comunidades detêm enorme poder de construção e de transmissão de *fake news*, já que cada indivíduo pode construir e repassar diversas notícias falsas a cada dia, e essa tarefa é também potencializada por meio de programas e de robôs. Isso torna a identificação de *fake news* uma tarefa extremamente difícil, da qual se têm encarregado as agências de checagem ou *fact-checking*. Essas agências buscam auxiliar no processo de apuração das mensagens e no esclarecimento do debate público, mediante a verificação das *fake news* que se espalham pela rede.

Para Spinelli e Santos (2018), as pesquisas comprovam que a disseminação de *fake news* confunde as pessoas na tarefa de distinguir o que é real do que é falso. Como resultado desse processo de falseamento da verdade, presencia-se atualmente uma séria ameaça ao jornalismo e à democracia.

Isso porque as notícias falsas ou *fake news* acabam por colocar em xeque as instituições que sustentam a ordem social e política. Ao desacreditar o jornalismo, as *fake news* lançam suspeita sobre todas as formas de relato, de todas as instituições, e as pessoas já não sabem em que



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



acreditar. O mesmo vale para a ciência, assim como para a medicina. Recentemente, ganharam força grupos de pessoas que acreditam que a Terra é plana, e não redonda. Essas pessoas, das mais distantes partes do planeta, reúnem-se em comunidades virtuais, onde compartilham sua crença e impulsionam a adesão de mais e mais seguidores. A ciência passa a ser vista como algo a ser colocado em dúvida, quando não a ser desprezado.

O mesmo se passa com a medicina, um dos ramos científicos mais importantes para a vida humana. O movimento antivacina, que reúne diversos segmentos da sociedade em torno da ideia de que as vacinas propagam doenças como o autismo e outras enfermidades, alimenta-se da ignorância e da ingenuidade para ganhar espaço e voz. Os resultados já estão sendo colhidos, com números que mostram o declínio da vacinação e a volta de doenças que já haviam sido erradicadas (BRAZ, 2020). A medicina sai enfraquecida, quando não derrotada nesse embate: a desconfiança sobre os métodos e técnicas da saúde, que se espalha com a força dos boatos, faz vítimas reais.

Nesse sentido, é possível afirmar que a crise instaurada pelas *fake news* é, em grande medida, a crise de legitimidade das instituições no contexto da comunicação digital e da sociedade em rede.

Alguns discordam quanto ao termo em si. “*Fake news*”, literalmente traduzida do inglês, significa “notícia falsa”. Vimos que isso implica já um paradoxo. Se a notícia é o relato de um fato, significa que ela não é falsa, pois um fato é um fato. Para os que raciocinam por essa linha, o termo mais adequado para designar o fenômeno das mentiras e falsidades é “desinformação”.

A desinformação seria uma expressão mais justa, na medida em que evitaria o paradoxo das *fake news*, assim como o viés de negatividade associado à imprensa que marcou a fala do ex-presidente americano Donald Trump ao “cunhar” o termo *fake news*. “Desinformação” também teria o mérito de não incidir em juízo de valor – falso, verdadeiro etc. –, retirando da designação a tendência a polarizar e a julgar, que tem marcado o debate atual.

Mas, segundo Bounegru *et al.* (2017), nem todas as informações falsas tornam-se *fake news*: para tanto, é preciso que ela mobilize muitas pessoas, o que inclui desde aliados com suas reações, testemunhas e partilhas, até oponentes, que as identificam, as sinalizam, contestam e desmentem.

Conforme Allcott e Gentzkow (2017) as *fake news* implicam conteúdo intencionalmente falso, pois elas são fabricadas com o propósito de enganar os leitores. Considerando-se o âmbito da saúde pública, tem-se um cenário extremamente preocupante, porque as *fake news* vendem a ideia de que existem soluções milagrosas para doenças, influenciando milhões de pessoas, e eventualmente as levando à morte por essa crença.

Um aspecto relevante sobre as mídias sociais é trazido por Shao *et al.* (2017). Eles salientam o poder de manipulação das mídias sociais: é possível influenciar a opinião pública a um baixo custo, por meio de sites fraudulentos e um sem-número de perfis e páginas controlados pela Inteligência Artificial, que interage com humanos simulando a interação humana. Dessa forma,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



as notícias enganosas podem ser disseminadas rápida e eficazmente, para um número potencialmente ilimitado de pessoas.

Contemporânea ao termo “*fake news*”, surgiu também a designação “pós-verdade” (CASTILHO, 2016), que foi dicionarizada em 2016 pelo Dicionário de Oxford. Naquela data, “pós-verdade” foi escolhida a palavra do ano, definida nos seguintes termos: “circunstâncias em que os fatos objetivos são menos influentes em formar a opinião pública do que os apelos à emoção e à crença pessoal” (D’ANCONA, 2018, p. 20).

A pós-verdade consiste, assim, na verdade que está além dos fatos, que não depende deles, mas da convicção de quem acredita naquela verdade. Nesse sentido, o termo remete em linhas gerais ao conceito de ideologia, tal como concebido pelas ciências sociais: sistema de ideias e de crenças (PAULA; BLANCO; SILVA, 2018). Ela não equivale às *fake news*, mas se situa no mesmo caldo de cultura que gerou a onda de desinformação que varreu o globo na segunda década deste século. É possível dizer que as *fake news* concorrem para estabelecer pós-verdades, na medida em que contribuem para a formação de “bolhas” nas quais somente interagem os que concordam de antemão sobre as mesmas crenças.

O apelo das notícias falsas deve-se ao conteúdo emocional que elas carregam, o que contribui para que se espalhem mais rapidamente do que as notícias verdadeiras. Para 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”. O impacto causado, a vontade de compartilhar, a vaidade de ser o primeiro a contar a novidade – são todos motores para a rápida disseminação das *fake news*. Quanto mais o assunto toca áreas sensíveis do imaginário e da vida real, mais tende a ganhar versões fantasiosas e deletérias.

A saúde e a medicina enfrentam uma verdadeira avalanche de notícias falsas nos últimos anos, marcados pela volta de doenças erradicadas em países como o Brasil e pelo questionamento da autoridade médica tradicional, tema do próximo segmento.

## ALERTA NA ÁREA DA SAÚDE

Uma das áreas mais afetadas pelas *fake news* é a da saúde. Vieira e outros (2019, p. 3) assinalam:

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.

Observa-se que a saúde vem sendo visada de forma frequente pelas *fake news*: juntamente com a política, é o assunto que mais sofre com a incidência das notícias falsas, conforme o estudo indicado. O mais preocupante, conforme Henriques (2018), é que as campanhas de imunização infantil foram afetadas diretamente pela disseminação dessas mensagens falsas: “A combinação mais perigosa acontece quando informações e orientações que contrariam o conhecimento



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



científico são difundidas numa situação em que existe algum fato real, como uma epidemia ou uma campanha de saúde pública” (HENRIQUES, 2018).

É nesse contexto que a propagação das *fake news* ganha terreno, pois se alimenta do medo e da ignorância de grandes parcelas da população sobre os assuntos relacionados com a saúde. É notória a falta de informação de qualidade sobre saúde em países com baixos índices de educação como o Brasil, e persistente a tendência das pessoas em buscar a cura de forma independente ou por vias não reconhecidas pela Medicina: chás, benzimentos, simpatias... O contexto das crises sanitárias costuma ser um ambiente propício para que esse aparato de práticas não oficiais venha à tona com toda a força.

A área da saúde também sofre com o impacto das novas tecnologias, tendo em vista que ficou mais fácil para todos o acesso à informação. Mas informação sem interpretação adequada pode se transformar em um problema. A autoridade dos médicos tem sido contrastada com a de outros profissionais, nem sempre habilitados ou mesmo minimamente equipados para orientar as pessoas em assuntos da saúde.

Em paralelo a esse acesso quase universal sobre informação por vezes hermética, há também o fenômeno dos dissidentes que, de dentro do cânone médico, o contestam, gerando mais e mais dúvidas sobre o cidadão comum acerca do que é certo e o que é errado nos assuntos da saúde.

Pesquisas recentes sobre as *fake news* (SACRAMENTO; PAIVA, 2020; POSETTI; BONTICHEVA, 2020) mostram que a comunidade médica não é um corpo homogêneo de conhecimento, e têm havido dissenso em questões importantes, como a eficácia das vacinas e as recomendações sobre medicamentos.

Também aqui é possível perceber a presença determinante dos meios digitais de comunicação como ingrediente do problema: vídeos no Youtube, conversas em *lives*, recomendações em sites, áudios pelo WhatsApp – são muitas as formas de disseminação utilizadas pelos médicos que não estão de acordo com as recomendações oficiais da categoria. Isso tende a gerar mais e mais dúvida na cabeça do cidadão comum, que costuma enxergar no médico a autoridade máxima sobre os assuntos da saúde.

A crise atinge o conhecimento da medicina como atinge o de outros campos do conhecimento, mas em contextos específicos, como as campanhas pela imunização coletiva, ela pode ter consequências práticas desastrosas, em todos os sentidos. Ao deixarem de imunizar seus filhos por terem confiado em algum dissidente ou charlatão online, os pais põem em risco não apenas a saúde dos filhos como também a de todas as crianças que podem ser vitimadas pela volta de doenças como o sarampo e a paralisia infantil. Movimentos coletivos de resistência ao uso de vacinas, como as comunidades que se recusam a vacinar as crianças, ganharam força nos últimos anos no Brasil, mas já eram atuantes pelo menos desde os anos 1970 nos Estados Unidos. É um quadro que gera apreensão das autoridades e que dá amplo espaço para a propagação de *fake news*.

Os números recentes da vacinação no Brasil (SENADO, 2018) acenderam o alerta: mostram que existe uma tendência de os pais não vacinarem seus filhos, seja por não acreditarem nas



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



vacinas, seja pelo fato de sentirem-se protegidos pela baixa frequência com que novos casos aparecem.

Os riscos mais graves são a volta das doenças já erradicadas e o surgimento de novas e mais fortes doenças em um contexto de descrédito da medicina e das autoridades da área da saúde. Nos últimos anos, a saúde sofreu o forte impacto das *fake news* (VASCONCELLOS-SILVA; CASTIEL; GRIEP, 2015), o que tem exigido o esforço concentrado dos profissionais da área para pensar em estratégias de divulgação e educação que dialoguem com a população e leve conhecimento de qualidade ao debate público. Algumas dessas iniciativas estão articuladas com campanhas na mídia, com parceiros ligados a universidades, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil. É o que vai ser abordado no próximo segmento desta investigação.

## EM BUSCA DE RESPOSTAS

Como se viu, o estrago feito pelas *fake news* sobre a verdade e a autoridade das instituições é grande. Depois de saudarem a chegada da comunicação online por seu potencial libertador, os pensadores da comunicação e do jornalismo passaram a ver com preocupação os desdobramentos dessa forma de produzir e disseminar conteúdos pela rede.

Ficou claro que as redes sociais digitais não são a panaceia para os males da humanidade. Pelo contrário, podem vir a se tornar o seu pior pesadelo, se se tomar como base o estrago que já ocasionaram nos anos recentes deste novo século. A questão que se tem colocado para muitos desses pesquisadores é: que fazer? Quais os caminhos possíveis para lidar com a liberdade proporcionada pelas novas formas de comunicação, sem que se caia nas armadilhas do falseamento e do engano, ou das atitudes autoritárias da censura?

Não há receita pronta nem respostas definitivas, até porque se trata de um problema novo, que exige atenção às variáveis que vêm se somando ao processo. Mas já existem algumas sugestões e orientações que podem indicar caminhos no combate às *fake news* e na busca por uma sociedade livre e democrática.

Por exemplo, no campo das recomendações éticas que devem pautar o trabalho da imprensa relacionado às *fake news*, o grupo ObjEthos, da Universidade Federal de Santa Catarina, lançou recentemente um manual voltado à cobertura jornalística. Trata-se do livro *Guia de cobertura ética da Covid-19* (2020).

O manual do grupo ObjEthos responde à necessidade crescente de orientar jornalistas e comunicadores, assim como o cidadão em geral, a ter uma postura crítica e criteriosa no trato da informação que circular nas redes e fora delas. Isso porque o jornalismo é uma das atividades que mais vem sofrendo o ataque sistemático de todos os setores que apostam na disseminação do obscurantismo e da desinformação sob a forma de *fake news*.

Ainda em relação ao combate das *fake news*, há também a contribuição recente do livro de Julia Posetti e Kalina Bontcheva (2020) fruto de um trabalho que visa a identificar e suprimir as



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



notícias falsas, contribuindo assim para um jornalismo e uma comunicação mais próximas da realidade e da solução dos problemas concretos.

Já quanto à presença das *fake news* na área da ciência, pode-se mencionar o importante trabalho intitulado “Ciência contaminada” (MACHADO; DOURADO; SANTOS; SANTOS, 2020). Trata-se de uma coletânea de artigos que trazem relatos e casos de notícias falsas na área do conhecimento científico. A intenção, conforme os autores, é contribuir para o esclarecimento das questões científicas, a par do combate à difusão de desinformação em áreas como a medicina.

Observa-se, dessa forma, a existência de iniciativas importantes na luta pela informação de qualidade e contra as *fake news*. Os mais diversos atores estão engajados nesse combate, como universidades e Organizações Não-Governamentais, todos guiado por valores comuns de respeito à verdade factual e incentivo ao diálogo sadio e não violento.

Em que pese o mérito de todos esses esforços, há ainda um longo caminho pela frente, como mostram os dados sobre a disseminação das *fake news* no Brasil e no mundo. Levantamentos recentes mostram que se vive atualmente no que alguns estudiosos chamam de “pandemia da desinformação” – ou “*desinfodemic*”, na expressão em inglês original (POSETTI; BONTCHEVA, 2020).

Essa pandemia, tal como a pandemia do novo coronavírus, que assola a humanidade desde o início de 2020, é em grande medida alimentada pelo poder das *fake news* e pela crença em seus derivados, como a “pós-verdade”. A incidência desses fenômenos sobre a vacinação ficou patente quando da volta do sarampo ao Brasil, em 2017. Os dados recentes, sobre a pandemia do novo coronavírus, permitem um vislumbre sobre as causas do retrocesso nas campanhas de vacinação contra o sarampo, assim como sobre as possíveis lições que podem ser tiradas daquele episódio.

## À GUIA DE SÍNTESE

Até aqui desenvolveu-se a revisão de literatura sobre o tema das *fake news* e sua incidência sobre a área da saúde, especificamente sobre as campanhas de imunização contra o sarampo dos últimos anos no Brasil. A investigação, de cunho teórico, pautou-se por cinco eixos principais: a identificação da origem das *fake news*; a relação entre as *fake news* e o avanço tecnológico; e as distinções conceituais que vêm sendo trabalhadas pelo estudiosos do assunto; o impacto das *fake news* sobre a área da saúde; e, finalmente, as possíveis respostas que vêm sendo dadas para o combate à desinformação.

Nota-se que o tema das *fake news* é abrangente, e que não se restringe à comunicação ou ao jornalismo: ele é talvez o resultado de um processo mais amplo de transformação da base simbólica da sociedade, por meio do uso de ferramentas de comunicação. As mudanças, é necessário observar, se espriam por diversos setores, que vão das eleições à educação, passam pela economia e atravessam as instituições mais importantes da sociedade – o conhecimento



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



acumulado pela ciência, a credibilidade da imprensa, a noção de espaço público, entre muitos outros elementos centrais para a organização social.

Embora ainda esteja em processo de consolidação, a transformação vivenciada pela mudança abrupta na base tecnológica – que muitos autores chamam de “disrupção” (ANDERSON; BELL; SHIRKY, 2013) – vem mudando a face do globo desde pelo menos o final do século XX. As *fake news* nascem nesse contexto.

As distinções conceituais que vêm sendo feitas, embora apontem para questões importantes, não mudam o fato de que o termo “*fake news*” parece ter caído mais no gosto das massas e dos estudiosos, sendo usado preferencialmente pela população e acadêmicos com o mesmo sentido de termos análogos, talvez mais precisos, como “desinformação” e “notícias fantasiosas”.

A importância da discussão sobre as *fake news* para a área da saúde e para a questão da imunização contra o sarampo só ganhou mais reforço com a crise atual em torno da pandemia do novo coronavírus. De certa forma, a crise que se viu no caso da vacinação contra o sarampo foi como o ensaio da crise mais recente – daí as importantes lições a serem tiradas de episódios semelhantes na história da saúde pública. As respostas que vêm sendo construídas até o momento para enfrentar as *fake news* e reforçar a informação de qualidade mostram caminhos possíveis de ação na esfera política e no comportamento cidadão.

## CONCLUSÃO

O tema das *fake news* é um dos mais relevantes para a sociedade contemporânea. Elas estão no centro do debate público e têm afetado todos os setores da vida humana. O dano potencial e real que causam já está sendo medido pelos números sobre a vacinação no país. Seu poder de desorganizar regimes e instaurar o caos em assuntos sensíveis já está provado pelos pleitos eleitorais recentes, que mostram a dificuldade de debater ideias em meio ao ódio e aos ataques pessoais contra os oponentes.

O rastro de ódio e de desinformação causado pelas *fake news* não se restringe ao debate público. Ele afeta de forma dramática setores especializados, como é o caso da saúde, onde a mentira e o falseamento da realidade cobram um preço altíssimo – em vidas humanas. O sofrimento e a morte costumam ser o resultado desse processo, e todos saem perdendo.

No Brasil, ao se analisar o caso das vacinas contra o sarampo e outras doenças, tem-se um exemplo contundente da força das *fake news* e do estrago que elas podem causar. Observa-se chegar ao país, por meio da mimetização do comportamento de grupos estrangeiros, o movimento antivacina, que contesta a eficácia e a necessidade das vacinas, e que constrói narrativas fantasiosas sobre fatos científicos extensamente comprovados. Muitas famílias deixaram de imunizar as crianças por acreditarem nas fantasias e mentiras espalhadas pelos grupos antivacina, o que fez ressurgirem doenças já controladas em território nacional, como o sarampo e a poliomielite.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Por isso mesmo é mais do que necessário, primeiramente, compreender o fenômeno das *fake news*: seu surgimento, o contexto em que vicejaram e as distinções conceituais dos estudiosos do fenômeno, os impactos sobre a área da Saúde e as possíveis respostas que podem ser dadas para combater o problema. Foi o que se tentou fazer nesse estudo, situando as principais balizas do assunto, a fim de que se possa avançar na pesquisa proposta a este PPG.

As respostas já estão sendo formuladas do lado dos que buscam combater a epidemia de *fake news*: campanhas de educação pela mídia, trabalho de agências de checagem, manuais e livros que ensinam a identificar o que é fato e o que é mentira, entre outras valiosas iniciativas. Mas esse trabalho ainda está apenas começando, e talvez precise de mais empenho por parte do poder público e do poder Judiciário para que se obtenham respostas mais efetivas. O reforço do marco legal para punir as *fake news* com a criação de leis mais duras para quem produz e dissemina desinformação talvez seja um caminho possível nessa empreitada.

O drama recente da pandemia do novo coronavírus tem trazido todas essas questões de forma mais intensa ainda – negacionismo histórico, epidemia de notícias falsas, movimento antivacina. Desde o início da pandemia, multiplicaram-se as *fake news* sobre a origem do novo coronavírus, curas milagrosas, números de mortos e infectados, entre muitos outros temas que dialogam com o assunto aqui abordado. Nesse sentido, o estudo das *fake news* no contexto das campanhas de vacinação contra o sarampo é também uma contribuição para que se possa entender a dinâmica das crises mais amplas, como a que ora assola a humanidade.

## REFERÊNCIAS

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

ANDERSON, C.W.; BELL, Emily; SHIRKY, Clay. Jornalismo pós-industrial: adaptação aos novos tempos. **Revista de Jornalismo ESPM**, São Paulo, n. 5, ano 2, abr. mai. jun. 2013, p. 30-89. Trad. Ada Félix.

BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T.; MAURI, M. **A Field Guide to Fake news**. Public ARTIGOS | 167, 2017.

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-contrasarampo-evidencia-falhas-na-politica-de-saude/>. Acesso em 15 de junho de 2020.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTILHO, Carlos. Apertem os cintos: estamos entrando na era da pós verdade. **Observatório da Imprensa**. São Paulo, ed. 921, 28 set. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/8sZdzP> acesso em novembro de 2020

CHRISTOFOLETTTI, Rogério. Padrões de manipulação no jornalismo brasileiro: fake News e a crítica de Perseu Abramo 30 anos depois. **Revista Rumores**, São paulo, n. 23, v. 12, jan/jun. 2018. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-677.rum.2018.144229> acesso dezembro de 2020.

DALMAZO, C.; VALENTE, J. C. L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à 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.

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.

D’ANCONA, Matthew. **Pós-verdade**: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News. Barueri: Faro Editorial, 2018. <https://doi.org/10.20396/etd.v21i1.8652833> acesso em dezembro de 2020

FAUSTO NETO, Antônio. **Mediatização** - prática social, prática de sentido. Paper Compós. Bauru, 2006. In: [http://www.compos.org.br/data/biblioteca\\_544.pdf](http://www.compos.org.br/data/biblioteca_544.pdf).

FISCHER, MARC. Uma grande roubada. Na era do remix e da agregação, fica difícil definir o que é plágio. **Revista de Jornalismo ESPM**, São Paulo, n. 13, ano 04, abr./mai./jun. 2015, p. 20-27.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



GENRO FILHO, Adelmo. **O segredo da pirâmide**: para uma teoria marxista do jornalismo. Porto Alegre: Tchê!, 1989.

GRANEZ, Marcio da Silva. **De Gutenberg ao jornalismo pós-industrial**: o percurso do autor no webjornalismo do interior. Santa Maria: UFSM, 2018. Tese de doutorado. 261 p.

GRANOVETTER, Mark. The strenght of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, vol. 01, 1983. vol. 1, 1983, p. 201-233.

GUROVITZ, Helio. **Verdade, jornalismo e democracia**. Parte I: o paradoxo. G1, 26 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/verdade-jornalismo-e-democracia-parte-i-o-paradoxo.html>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **O inverno das redes sociais**. G1, 30 de julho de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/2018/07/30/o-inverno-das-redes-sociais.ghtml>. Acesso em 31 de julho de 2018.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 51. ed. Porto Alegre: L&PM, 2020. (Trad. Janaína Marcoantonio) 464 p.

HJARVARD, Stig. Midiatização: Teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. **Matrizes**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2012. pp. 53-91. <http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/338>. Acesso em 12 de abril de 2015.

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

ILLADES, Esteban. **Fake News: la nueva realidad**. Ciudad de México: Grijalbo, 2018

MACHADO, Caio C. Vieira; DOURADO, Daniel. A.; SANTOS, João Guilherme; SANTOS, Nina. **Ciência contaminada**. Analisando o contágio de desinformação sobre coronavírus via Youtube. Instituto Nacional de Ciência & Tecnologia em Democracia Digital, 2020.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



MARDA, Vidushi; MILAN, Stefania. **Wisdom of the crowd: multisakeholders perspective on the fake news debate.** Annenberg School: University of Pennsylvania, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3184458](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3184458). Acesso em 15 de junho de 2018.

McLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem** (understanding media). 5. ed. São Paulo: Cultrix, 1979.

OBJETHOS. **Guia de cobertura ética da Covid-19.** Florianópolis, 2020. Disponível em: [file:///D:/Documents/2020/cheragem%20-%20NUJOC%20-%20coronav%20C3%ADrus/subs%20C3%ADdios/guia\\_covid\\_objethos.pdf](file:///D:/Documents/2020/cheragem%20-%20NUJOC%20-%20coronav%20C3%ADrus/subs%20C3%ADdios/guia_covid_objethos.pdf). Acesso em: 10 e setembro de 2020.

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

POSETTI, Julia; BONTCHEVA, Kalina. **Desinfodemic: deciphering COVID-19 disinformation.** Paris: Unesco, 2020. Disponível em: [https://en.unesco.org/sites/default/files/disinfodemic\\_deciphering\\_covid19\\_disinformation.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/disinfodemic_deciphering_covid19_disinformation.pdf). Acesso em 20 de junho de 2020.

RECUERO, R. **Redes sociais na internet, difusão de informação e jornalismo: elementos para discussão.** Metamorfoses jornalísticas, 2020. Disponível em: <http://www.raquelrecuero.com/artigos/artigoredesjornalismorecuero.pdf>. Acesso em abril 2020

RÊGO, Ana Regina. **O mercado da desinformação ganha aliados com a tecnologia deepfake.** Disponível em: <http://nujoccheragem.com.br/o-mercado-da-desinformacao-ganha-aliados-com-a-tecnologia-deepfake/>. Acesso em 2 de setembro de 2020.

SACRAMENTO, Igor; PAIVA, Raquel. Fake news, WhatsApp e a vacinação contra febre amarela no Brasil. **Matrizes**, São Paulo, vol. 14, n. 1, jan./abr. 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: <maio de 2020



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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.

SOUZA, Jorge Pedro. **Teorias da notícia e do jornalismo**. Chapecó: Argos, 2002.

SPINELLI, Egle M.; SANTOS, Jéssica de A. Jornalismo na Era da Pós-verdade: *fact-checking* como ferramenta de combate às *fake News*. **Revista Observatório**, Palmas, v. 4, n. 3, p. 759-782, maio. 2018. ISSN nº 2447-4266. Disponível em <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.18v4n3p759> acesso em dez 2020

THE ECONOMIST. **Once considered a boom to democracy, social media have started to look like its nemesis**. New York, San Francisco and Washington, DC, nov. 4th, 2017.

UNESCO. **Jornalismo, fake news & desinformação**: manual para educação e treinamento em jornalismo. Paris: Unesco, 2019.

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.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Presença, 1984.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional.

## GESTÃO DE ÁREAS VERDES À LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL: O CASO DE SAPEZAL/MT

MANAGEMENT OF GREEN AREAS IN THE LIGHT OF INSTITUTIONAL THEORY: THE CASE OF SAPEZAL/MT

GESTIÓN DE ÁREAS VERDES A LA LUZ DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL: EL CASO DE SAPEZAL/MT

**Roberta Rodrigues Valandro<sup>1</sup>, Angela Pereira Barros<sup>2</sup>, Pedro Luís Büntenbender<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Bacharela em Administração (UNIJUI), Especialista em Marketing (UNIJUI), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI), Bolsista CAPES. E-mail: roberta.valandro@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Bacharela em Arquitetura e Urbanismo (UNIC), Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho (UFMT) e Gestão Pública (IFMT), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI). E-mail: angela.barros@sou.unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI). E-mail: pedrolb@unijui.edu.br

### RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como foram planejadas as áreas verdes do Município de Sapezal-MT, à luz da Teoria Institucional. Para isso, foi realizado um estudo de caso na Prefeitura Municipal. A coleta de dados sucedeu-se através de questionamentos e entrevistas via Google Meet, bem como análise documental. Os resultados da pesquisa apontam que o Isomorfismo é algo positivo, onde o mimético estabelece as ações que foram certas em determinada região, já o normativo demonstra as normas e legislações que ofertam o suporte e que auxiliam nos regimentos, e o coercitivo diz respeito a população, onde é necessário ouvir suas necessidades para a realização de melhorias. O Município de Sapezal-MT possui uma vasta área, porém carece de infraestrutura, regimentos eficientes e políticas de acessibilidade para a sociedade civil.

**Palavras-chave:** institucionalização. isomorfismo. paisagem urbana. meio ambiente.

### RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo analizar cómo fueron planificadas las áreas verdes del Municipio de Sapezal-MT, a la luz de la Teoría Institucional. Para ello se realizó un estudio de caso en el gobierno municipal. La recolección de datos se realizó a través de preguntas y entrevistas a través de Google Meet, así como el análisis de documentos. Los resultados de la investigación señalan que el isomorfismo es algo positivo, donde lo mimético establece las acciones que acertaron en una determinada región, lo normativo demuestra las normas y legislaciones que brindan apoyo y ayuda en los regimientos, y lo coercitivo preocupa a la población. donde es necesario escuchar sus necesidades para realizar mejoras. El Municipio



de Sapezal-MT tiene un área extensa, pero carece de infraestructura, regulaciones eficientes y políticas de accesibilidad para la sociedad civil.

**Palabras clave:** institucionalización. isomorfismo paisaje urbano. medio ambiente.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze how the green areas of the Municipality of Sapezal-MT were planned, in the light of the Institutional Theory. For this, a case study was carried out in the municipal government. Data collection took place through questioning and interviews via Google Meet, as well as document analysis. The research results indicate that Isomorphism is something positive, where the mimetic establishes the actions that were right in a given region, the normative demonstrates the norms and legislation that offer support and that help in the regiments, and the coercive concerns the population. , where it is necessary to listen to your needs to make improvements. The Municipality of Sapezal-MT has a vast area, but lacks infrastructure, efficient regulations and accessibility policies for civil society.

**Keywords:** institutionalization. isomorphism. urban landscape. environment.

## INTRODUÇÃO

No contexto atual, a questão ambiental está cada vez mais presente tanto no âmbito pessoal quanto institucional. A partir desta premissa, o presente artigo abordará de forma reflexiva de como o Município de Sapezal-MT está buscando contemplar a gestão das áreas verdes em seu planejamento urbano. A caracterização do Município é o primeiro passo a ser dado para a realização da pesquisa, então, o mesmo trata-se de uma cidade brasileira do Estado de Mato Grosso, sua população é estimada em 26.688 habitantes, com IDH de 0,732, escolarização abrangendo 98,1% de 6-14 anos, e sua área territorial compreende 13.615,748 km<sup>2</sup> (IBGE, 2020).

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 2015 a maior parte da população brasileira vive em áreas urbanas, correspondendo a 84,72%, essa dinâmica gera problemas que afetam a qualidade de vida de quem reside em cidades. O crescimento populacional juntamente ao fato da ocupação desordenada em áreas urbanas obtém-se um agravante ecológico, a gestão inadequada de áreas verdes contribui para os principais problemas para o alcance de cidades sustentáveis. Uma solução para melhorar a integração entre o homem e o ambiente são os chamados parques e áreas verdes, mas para essa ideia ser efetiva torna-se necessário a devida gestão e institucionalização (MORENO, 2007).

A área verde urbana é de extrema importância, porém ainda não tão frequentemente planejada e valorizada pelo ser humano. É fato, que enquanto não houver a devida valorização e interesse com o meio ambiente, as pessoas que não conhecem um espaço livre, diversas vezes acabam se limitando a considerar essa área como um lugar de bem-estar social. Todos os seres humanos estão conectados com a área verde, ela participa em vários aspectos na vida cotidiana do homem, seja na forma de sombra, para descanso, para o oxigênio, para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



20 ANOS



APOIO:



embelezar a paisagem, para reduzir a poluição, controle de temperatura, de habitat para animais silvestres, etc. Enfim, as áreas verdes são de fundamental importância para a vida e essa diversidade de benefícios, repleta de riquezas, ainda precisa ser conhecida e preservada (OLIVEIRA, 1996).

Segundo Mascaró (2010, p. 22), a “gestão integral da vegetação urbana requer um amplo conjunto de atividades, incluindo o manejo de árvores individuais e de grandes grupos, a educação da comunidade e a coordenação entre burocracias que estão acostumadas a atuar independentemente”. Ao examinar a gestão das áreas verdes e o planejamento urbano através dos instrumentos básicos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo de Sapezal-MT, busca-se entender como o isomorfismo influencia na homogeneidade da paisagem urbana.

Assim, o problema do presente estudo definiu-se da seguinte maneira: Como foram planejadas as áreas verdes do Município de Sapezal-MT à luz da Teoria Institucional? Para responder tal questionamento, o objetivo geral da pesquisa visa analisar como foram planejadas as áreas verdes do Município de Sapezal-MT, à luz da Teoria Institucional.

Este artigo tem como base geral três pesquisas realizadas pelo biólogo e doutor em Ciências, João Carlos Nucci. O primeiro trata-se da obra de Nucci e Filho (2006), que possui a intenção de colaborar com os estudos para a padronização de conceitos de espaços livres, áreas verdes e cobertura vegetal, realizado no Município de Curitiba-PR. O segundo remete-se ao livro “Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano”, que trata de uma investigação de ecologia e planejamento da paisagem aplicado ao distrito de Santa Cecília-SP, redigido por Nucci (2008), em que se discute a possibilidade do uso e ocupação dos solos urbanos. O terceiro estudo remete-se a obra de Rocha e Nucci (2018), realizado pela Universidade Federal do Paraná, com os objetivos de discutir a questão dos índices de áreas verdes ou de cobertura vegetal das cidades, de verificar a possibilidade de comparação entre os diversos índices de cobertura vegetal ou áreas verdes de algumas cidades brasileiras e buscar uma resposta para a necessidade de as cidades competirem entre si.

Para o estudo da Teoria Institucional será adotado o clássico artigo dos autores Powell e Dimaggio (2005), “A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”, que descreve três processos de isomorfismo – coercitivo, mimético e normativo. Os quais conduzem a um paradoxo: atores racionais tornam suas organizações cada vez mais similares, à medida que tentam transformá-las. Diante dos estudos apresentados, esta pesquisa se difere em virtude da pujança do Município de Sapezal-MT com seu planejamento ordenado e como ele se comporta à luz do isomorfismo.

Considerando a importância de se conhecer a realidade do Município de Sapezal-MT, o estudo justifica-se pela sua abordagem inovadora, não apenas pela preocupação da sociedade em relação ao ambiente, mas também em função de haver uma certa carência de pesquisas empíricas que analisam os temas de Gestão de Áreas Verdes à Luz da Teoria Institucional em conjunto. A maioria dos trabalhos disponíveis investiga apenas modelos tradicionais de conceitos e usos. Identificada esta lacuna, buscou-se observar os diferentes focos da Teoria Institucional e Isomorfismo, bem como, o Ordenamento Territorial e o Plano Diretor,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



apontando estudos bibliográficos que funcionem como base teórica inicial ao tema e que possam possibilitar uma análise integrada e efetiva.

## METODOLOGIA

Os caminhos metodológicos apresentam os meios utilizados para a coleta de dados no estudo. Desta forma, quanto à natureza a pesquisa caracteriza-se como aplicada (GIL, 2002), onde a mesma visa gerar conhecimento para a devida discussão e solução de problemas que envolvem interesses e verdades locais, no que diz respeito às áreas verdes, bem como, a teoria institucional. Já no que se refere à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa (OLIVEIRA, 1997), pois houve a interpretação de análise de conteúdo dos questionamentos realizados na prefeitura de Sapezal-MT, esse método é utilizado para a descrição de fenômenos e sua explicação serve para investigar as relações de causa-efeito.

Em relação aos objetivos, a pesquisa conta com uma abordagem descritiva (VERGARA, 2009), porque visa descrever as expectativas, percepções e sugestões dos entrevistados, esse recurso expõe as características de uma determinada população, como também analisa os fenômenos e relações existentes. No que tange os procedimentos técnicos, a pesquisa é de campo, pois investiga os fenômenos no local onde ocorreram utilizando-se técnicas de observação direta. Como também trata-se de um estudo documental, onde de modo geral, são analisados materiais de valor científico que vão de encontro com o objetivo da pesquisa (GIL, 2002).

Por conseguinte, o objetivo do presente estudo é de analisar como foram planejadas as áreas verdes à luz da Teoria Institucional especialmente no Município de Sapezal, no Estado de Mato Grosso. Para isso foram realizados questionários com cinco perguntas cada, abrangendo os três grupos de isomorfismos, ou seja, coercitivo, mimético e normativo. As respostas estão tabuladas em quadros eletrônicos e os dados são analisados através de descrição.

O cruzamento de diferentes fontes resulta na constatação de conclusões mais certas (GIL, 2014), desta forma, o atual estudo utiliza a observação não participante, questionário e análises documentais. O processo de investigação foi realizado através da técnica de triangulação dos dados com a intenção de confrontar falhas e semelhanças, promover a melhoria contínua e alcançar os objetivos do presente estudo (OLIVEIRA, 1997).

## 3 DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento desta presente pesquisa diz respeito primeiramente à fundamentação teórica, onde a mesma aborda as questões de Teoria Institucional e Isomorfismo, bem como, ao Ordenamento Territorial e Plano Diretor. Em seguida, é abordada a discussão e resultados da pesquisa, desta forma, apontando os dados obtidos nas entrevistas realizadas na Prefeitura do Município de Sapezal/MT.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## 3.1 Fundamentação Teórica

### 3.1.1 Teoria Institucional e Isomorfismo

Segundo Carvalho, Vieira e Goulart (2005), a Teoria Institucional nasceu ao final do século XIX, a mesma contribui para gerar compreensões para os fenômenos sociais e explora diversas vertentes, como por exemplo, a política (governança), a economia (instituições econômicas) e a sociologia (relações de poder e heterogeneidade organizacional).

Para Selznick (1971, p. 14) a institucionalização “é algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente”. Deste modo, na ótica da Teoria Institucional, uma organização é um elemento de um sistema de relações que é sensibilizado por fatores técnicos, assim como questões de cunho normativo e de legitimidade.

Segundo Tolbert e Zucker (1998), o processo de institucionalização é dividido em três níveis.

1) Habitualização: que se trata da fase de pré-institucionalização, onde desenvolve-se estruturas, padrões de comportamento, isto é, a origem de formação. 2) Objetificação: contempla a fase de semi-institucionalização, onde já foi desenvolvido hábitos e adoção com base no consenso. 3) Sedimentação: integra a história da organização, refere-se a estrutura, sobrevivência e envolve de forma totalitária a institucionalização.

Tal busca pela legitimidade possui um papel primordial na explanação das práticas organizacionais, segundo Zucker (1987), as organizações que absorvem aspectos racionais em sua estrutura formal conseguem aumentar a sua legitimidade e sobrevivência. O comportamento dos atores é resultante da influência de instituições que formam teorias culturais, ideologias e até prescrições sociais, com isso é exercida uma pressão às organizações para que se conformem com tais normas e regras que guiam seus comportamentos. Quando a institucionalização ocorre por consenso, acontece o isomorfismo.

O isomorfismo caracteriza-se pela busca de conformidade entre os procedimentos, regras, normas e costumes institucionais em um mesmo ambiente, assim, as organizações encaminham-se a se tornar mais parecidas. Para DiMaggio (1983) e Powell (1991), o isomorfismo é o grande responsável pela homogeneidade estratégica das organizações, segundo os autores, há três níveis de mudança isomórfica institucional. 1) Isomorfismo Coercitivo: derivam das influências políticas, regulamentações governamentais e também de forças culturais da sociedade. 2) Isomorfismo Mimético: quando o ambiente cria incertezas, as organizações podem seguir exemplos bem-sucedidos de outras organizações similares, assim, seguir outras organizações como modelo é uma resposta rápida de que há incertezas. 3) Isomorfismo Normativo: diz respeito à profissionalização dos integrantes de uma categoria, na medida em que as pessoas participam de associações, suas ideias tendem a tornar-se homogêneas e acabam moldando suas organizações a parecerem uniformes.

Assim sendo, o isomorfismo coercitivo, mimético e normativo reproduzem razões que inserem a legitimação de novos arranjos organizacionais a fim de fixar transformações no quadro ambiental, muitas vezes desejadas pela sociedade, e as respostas no desenvolvimento

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



da sustentabilidade ambiental alcançados por essas atitudes, inspiram os atores envolvidos sobre a importância das práticas que traduzem os comportamentos cada vez mais naturais na rotina da organização.

Desta forma, a institucionalização é o processo em que os atores individuais ou coletivos expressam o que é socialmente aprovado como real, tendo como base tais argumentos, admite-se que a gestão ambiental é conduzida por pressões institucionais do ambiente e pela escolha dos atores organizacionais. O isomorfismo institucional, no contexto deste estudo, explica os motivos e os tipos de pressões exercidas para que a gestão e o planejamento das áreas verdes busquem semelhanças com outras regiões.

### 3.1.2 Ordenamento Territorial e Plano Diretor

A Constituição Brasileira estabelece que o ordenamento territorial das cidades seja efetuado por meio do seu Artigo 30 (Parágrafo VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano) e ainda manifesta que o Plano Diretor é o “instrumento básico da política pública” (§ 1º do Art. 182), que determina o regime jurídico da propriedade urbana indicando as exigências para que se respeite a função social (§2º do Art. 182). A Lei Nº9.523/2011 institui a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso.

Conforme Silva (2003) o Município de Sapezal-MT foi criado no ano de 1994 por André Antônio Maggi, fundador do Grupo Amaggi e surgiu devido à expansão das fronteiras agrícolas. A circulação de grãos e o projeto de criação de um eixo de exportação foram as condições básicas para a fundação de Sapezal. Seu projeto urbano inicial teve como autor o engajado arquiteto Adilson Sachetti, onde desenhou as quadras em forma de “malha xadrez” com avenidas e canteiros centrais largos, surgindo assim os primeiros edifícios, residências, comércios e organizações institucionais.

O Plano Diretor Participativo do Município de Sapezal-MT foi instituído em 2012 e deve ser revisado no ano de 2022, esse plano sob a ótica da Teoria Institucional se caracteriza como um elemento de um sistema de relações sensibilizadas por fatores técnicos de cunho normativo respeitando a sua legitimidade. Uma das suas políticas é o desenvolvimento urbano e ambiental que tem como objetivo, segundo o Art. 24, “o ordenamento territorial e a orientação equilibrada da expansão urbana, a segurança dos munícipes e a regulação ambiental, estruturando e conduzindo seu crescimento através da valorização do seu planejamento inicial”.

Desta forma, Guzzo (1999), conclui que no âmbito do poder municipal, o planejamento e a gestão de áreas verdes estão articulados no Plano Diretor e assim são elaborados seguindo alguns critérios de desenvolvimento e expansão urbana. O plano possui caráter abrangente e se refere ao espaço onde existe predomínio de vegetação, incluindo praças, jardins, unidades de conservação, canteiros, ruas, avenidas, trevos e rotatórias de vias públicas.

Se tratando de planejamento urbano, o Estatuto da Cidade estabelecido pela Lei Federal Nº10.257 de 10 de julho de 2001, é um dos instrumentos mais importantes, pois estabelece

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental (Art. 1º Parágrafo único).

Mediante algumas diretrizes gerais deste instrumento, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como garantia do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º Inc. I), gestão democrática por meio de programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 2º Inc. IV), planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (Art. 2º Inc. V).

Outra diretriz é a ordenação e controle do uso do solo (Art. 2º Inc. VI), de forma a evitar o uso inadequado em relação à infraestrutura urbana, a poluição, degradação ambiental, adoção de padrões de produção, consumo e de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental (Art. 2º, inc. VIII) e ainda a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Art. 2º, inc. XII). E por fim, talvez a mais importante delas, o estímulo à utilização nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Art. 2º Inc. XVII incluído pela Lei nº 12.836, de 2013).

Apesar das diversas citações ambientais no Estatuto, o uso correto e a preservação da paisagem ambiental não são consideradas nos diversos planejamentos das cidades brasileiras. Levando em conta que o crescimento acentuado da população e da economia demandam maiores espaços nas cidades para reprodução do capital social, a quantidade e a qualidade do verde urbano são comprometidas pelas áreas pavimentadas, impermeabilizadas e edificadas que antes dispunham de vegetação e rios.

As cidades são constituídas de espaços de interação urbana, espaços com construções e de espaços livres (CAVALHEIRO; DEL PICCHIA, 1992). A cobertura vegetal ocorre nesses três sistemas, e é caracterizada como a projeção do verde em cartas planimétricas, e pode ser identificada através de fotografias aéreas, sem auxílio de estereoscopia (CAVALHEIRO *et al.* 1999).

A Lei Complementar Nº001/2012, que estabelece as normas de parcelamento do solo para fins urbanos e de regularização fundiária de áreas urbanas no Município de Sapezal-MT define áreas verdes, conforme Art. 2º Inciso XI, como “Espaço Livre, público ou privado, constituída predominantemente por solo natural, sem pavimentação, forrado por vegetação rasteira e com predominância de vegetação arbórea”.

Segundo o Art. 8º, § 1º, da Resolução nº 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2006, p. 82), as áreas verdes são denominadas como o "espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade”. Complementando, Boeni e Silveira (2011, p. 3) argumentaram que a “arborização está diretamente relacionada com a qualidade de vida, o aumento da biodiversidade, a preservação das espécies nativas e o bem-estar físico e psíquico do ser humano”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Uma área verde é sempre um espaço livre no panorama conceitual, já um espaço livre é determinado como espaço urbano ao ar livre, destinado a todo tipo de utilização que se relacione com descanso, práticas de esportes, caminhadas, passeios, ou seja, uma área livre de construção (FILHO E NUCCI, 2006).

Os espaços livres podem ser privados, potencialmente coletivos ou públicos e podem desempenhar, principalmente, funções estética, de lazer e ecológico-ambiental (FILHO E NUCCI, 2006). Via de regra, o espaço livre tem a principal função de possibilitar recreação, como também podem desempenhar funções estética, de lazer e ecológico-ambiental (LONDES E MENDES, 2003).

Diante dos diversos conflitos a respeito do conceito do verde urbano ou cobertura vegetal, tem-se desencadeado problemas em relação ao conhecimento e planejamento dessa área (GUZZO, 1999). Desta forma, para a devida diferenciação, Buccheri e Nucci (2006) elaboraram um organograma adaptado da proposta de Cavalheiro *et al.* (1999) que definiu as diferenças entre áreas verdes e espaços livres. Segundo os autores, a Cobertura Vegetal urbana é classificada entre três sistemas, sendo de Espaços Livres, Espaços Construídos e Espaços de Integração. O sistema de Espaços Livres pode ser classificado conforme sua tipologia, como Particulares, Potencialmente Coletivos ou Públicos.

Levando em consideração a vegetação e o solo permeável que devem ocupar pelo menos 70% da área, o seu crédito origina dos atributos ecológicos capazes de obedecer a função favorável e amenizadora na relação homem-meio, assim para Nucci e Presotto (2009), a vegetação em áreas urbanas exerce diversas funções de conservação, como por exemplo: a proteção de solos, criação de microclimas, desvio de ruídos, aumento da biomassa, melhora o planejamento estético. Enfim, apresenta uma funcionalidade positiva para o benefício do ser humano e ainda tem o poder de melhorar a relação do ser humano-natureza através de uma adequada distribuição e composição das ruas e cidades.

## 3.2 Discussão e Resultados

Para a análise dos resultados da presente pesquisa, fez-se um levantamento de dados na Prefeitura Municipal de Sapezal/MT, das quatro praças e dos dois parques mais considerados. O Quadro 1 apresenta a classificação do verde urbano de Sapezal-MT, segundo a concepção de Buccheri e Nucci (2006) e Cavalheiro *et al.* (1999), que caracteriza as praças e parques municipais como espaço livre ou área verde.

Em análise pode-se concluir que apenas os parques municipais são classificados como Área Verde, de acordo com a concepção estabelecida por Buccheri e Nucci (2006) e Cavalheiro *et al.* (1999). Esses parques possuem todas as características de uma área verde, pois oferecem gramados, jardins, florestas, bancos, academias, todos abertos ao público sem cobrança de entrada e até um lago na Prainha Municipal, conforme ilustram as imagens do Quadro 2.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 1: Classificação do Verde Urbano de cada uma das Praças do Município de Sapezal/MT

Local / Perguntas	Praça Lúcia Borges Maggi	Praça do Zeneuda Fontanelli	Praça Rosa dos Ventos	Praça Zequinha	Praça do Jardim Alvorada	Bosque Municipal	Prainha Municipal
A vegetação é o elemento fundamental de composição?	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Cumpe funções ecológicas, estéticas e de Lazer?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Área com 70% de cobertura vegetal em solo permeável (sem laje)?	14.400m <sup>2</sup>	3.240m <sup>2</sup>	4.144m <sup>2</sup>	5.000m <sup>2</sup>	2.546m <sup>2</sup>	306.400m <sup>2</sup>	948.950m <sup>2</sup>
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
	6.529m <sup>2</sup>	2.422m <sup>2</sup>	1.746m <sup>2</sup>	1.698,37m <sup>2</sup>	657m <sup>2</sup>	Sim	Sim
	Gramado Não	Sim	Gramado Não	Gramado Não	Não		
Serve à população?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Propicia condições para recreação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Resultado	Espaço Livre	Espaço Livre	Espaço Livre	Espaço Livre	Espaço Livre	Área Verde	Área Verde

Fonte: Autores (2021), com base em Buccheri e Nucci (2006) e Cavalheiro *et al* (1999).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 2: Classificação do Verde Urbano de cada uma das Praças do Município de Sapezal/MT

	
FOTO 01: Bosque Municipal de Sapezal	FOTO 02: Prainha Municipal de Sapezal
	
FOTO 03: Vista aérea da Prainha Municipal de Sapezal	FOTO 04: Quiosque da Prainha Municipal de Sapezal.

Fonte: Prefeitura de Sapezal/MT.

Em relação às praças municipais, todas foram classificadas somente como Espaços Livres, todavia, cumprem as funções ecológicas, estéticas e de lazer, servem à população e todas propiciam condições para recreação. Porém, a vegetação presente nelas, em sua maioria, não são o elemento fundamental de composição. Como exemplo a Praça Zeneuda Fontanelli que possui poucas árvores, mas abrange 70% de área permeável. Ainda, a Praça do “Zequinha” contém poucas árvores e a Praça do Jardim Alvorada, pois é uma praça nova com árvores de porte pequeno.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 3: Ilustrações das Praças Públicas do Município de Sapezal Sapezal/MT

	
<p>Foto 05: Praça Municipal Lúcia Borges Maggi</p>	<p>FOTO 06: Praça Municipal Lúcia B. Maggi</p>
	
<p>FOTO 07: Praça Municipal Rosa dos Ventos</p>	<p>FOTO 08: Praça Municipal Rosa dos Ventos</p>



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FOTO 09: Praça Municipal Zeneuda Fontaneli



FOTO 10: Praça Municipal Zeneuda Fontaneli



FOTO 11: Praça Municipal Zeneuda Fontaneli



FOTO 12: Praça Municipal Zeneuda Fontaneli



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FOTO 13: Praça Municipal “Zequinha”



FOTO 14: Praça Municipal “Zequinha”



FOTO 15: Praça Municipal Jardim Irene

FOTO 16: Praça Municipal Jardim Irene

Fonte: Autores, 2021.

Para o aprofundamento da análise dos resultados da presente pesquisa, estão expostas as perguntas realizadas aos entrevistados, bem como, suas respectivas respostas e discussões pertinentes a cada assunto. Os respondentes do estudo são indivíduos funcionários da Prefeitura Municipal de Sapezal-MT que fazem parte do Departamento de Engenharia e do Departamento de Meio Ambiente, abrangendo dois entrevistados. Os nomes dos respondentes serão preservados, e receberão novas nomenclaturas, denominadas A e B respectivamente. As perguntas foram elaboradas com base nos conceitos do Isomorfismo: Coercitivo, Mimético e Normativo. A seguir, o Quadro 4 apresenta as perguntas elaboradas aos entrevistados.

Quadro 4: Questionário aplicado aos entrevistados

1	O que você considera Isomorfismo Mimético nas praças públicas e municipais de Sapezal?
2	As praças públicas e parques municipais foram consolidados conforme as leis e normas regentes (Isomorfismo Normativo)?
3	Quais as pressões que a sociedade impõe para a melhoria das áreas verdes e dos espaços livres no município de Sapezal (Isomorfismo Coercitivo)?
4	Por que as praças não são consideradas áreas verdes e sim espaços livres? E o que pode ser realizado para melhorar essa situação no município de Sapezal?
5	Na sua opinião, de que maneira o isomorfismo interfere no planejamento urbano de Sapezal? É um ponto positivo ou negativo?

Fonte: Autores (2021).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Manifestou-se aos respondentes os questionamentos sobre a aplicação do isomorfismo no verde urbano do Município de Sapezal-MT e a partir disso, os entrevistados apresentaram suas opiniões. O Quadro 5 apresenta as respostas do entrevistado A.

Quadro 5: Respostas do entrevistado A

1	As praças do Município em sua grande maioria constituem espaços amplos com grande capacidade de utilização, mas afetadas pelo desuso devido a um padrão comum por não possuírem atrativos ao uso contínuo pela população.
2	Não, os espaços requerem adaptação para o cumprimento da legislação de acessibilidade e serem dotados de equipamentos para o atendimento à sociedade e cumprimento de sua função social de espaço de lazer, cultural, de observação e esportivo.
3	Em participação pessoal a população pouco pressiona a administração municipal, no entanto em observação ao uso dos espaços cabe observar que os desenvolvimentos esportivos, serviços de alimentação e de bem estar (áreas de descanso) tem atraído a população para a ocupação dos espaços urbanos como canteiros centrais amplos e praças.
4	Os espaços verdes são capazes de atrair a diversidade de flora e fauna a partir da vegetação instalados neles, em síntese falta esta projeção para os espaços livres (praças locais) que em seus elementos mais comuns estão a utilização de vegetação de sombreamento homogênea apenas, o que diverge da qualificação das áreas verdes.
5	Interfere no planejamento na medida em que não atende aos anseios da população em sua grande maioria tornando os espaços livres vazios e atrativos para atividades ilícitas. A padronização pode ser positiva na economia e definição de partido arquitetônico, no entanto pode acarretar vários problemas além dos destacados. O desuso dos espaços abertos distorce sua função social, desdobrando-se em gastos públicos com pouco objetivo prático.

Fonte: Autores (2021).

O Quadro 5 abrange as respectivas respostas do entrevistado A, nota-se que, segundo o respondente, o Município de Sapezal-MT possui um amplo espaço disponível à comunidade, mas, este ambiente está sofrendo gravemente com o seu desuso humano. Isso é acarretado pela falta de infraestrutura de um local para que seja altamente convidativo às pessoas.

O entrevistado A, evidencia que é primordial instituir um cronograma de adaptabilidade no Município, pois assim se consegue entender e atender a população de maneira efetiva. Para Zucker (1987), o comportamento das pessoas é resultado das diversas influências de instituições formadoras das teorias culturais, sociais e ideológicas, por isso é extremamente necessário que se exerça essa função fiscalizadora e adaptadora conforme as leis para guiar os comportamentos.

A população não pressiona o Município de Sapezal-MT impondo melhorias, mas, o respondente A conta que através de suas observações nota que há crescente população em espaços destinados a alimentação, esportes e recreação. Gehl (2013), reforça essa visão, onde apresenta os cinco princípios do planejamento, enfatiza-se neste caso o terceiro ponto, que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



projetar o ambiente urbano de tal maneira que o mesmo seja convidativo, é um elemento essencial para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade.

Para o entrevistado, os ambientes verdes podem atrair, a partir das vegetações neles presentes uma grande quantidade de flora e fauna, que por um lado contribui para a manutenção do meio ambiente, mas por outro lado, o respondente argumenta que há a falta de uma projeção adequada para os espaços livres, nessa oportunidade evidenciando as praças locais do Município de Sapezal-MT. Ainda, justifica que os usos mais frequentes são para a sombra. Segundo Guzzo (1999), o planejamento e gestão de áreas verdes devem estar articulados com o Plano Diretor Municipal, assim sendo, é importante desenvolver critérios de expansão e controle na cidade.

E por fim, quando questionado sobre a importância do Isomorfismo para o Município de Sapezal-MT, o entrevistado A responde que o mesmo não é capaz de atender as necessidades das pessoas na maioria das vezes, e em consequência disso, transforma os ambientes livres em espaços vazios e que atraem atividades ilícitas. Explica que o desuso, bem como, o mau uso dos espaços abertos desempenham problemas, contribuindo de maneira negativa e acumulativa de gastos e pouco resultado efetivado. A partir disso, pode-se concluir na visão de Gehl (2013), que é essencial conhecer as pessoas, seus desejos, necessidades e anseios, para que assim possa aprender de que maneira as pessoas gostariam de utilizar os espaços públicos, com a intenção de desenvolver o bem-estar social. O Quadro 6 apresenta as respostas do entrevistado B.

Quadro 6: Respostas do entrevistado B

1	Há existência de palmeiras imperiais nas praças, conhecida popularmente como um símbolo da aristocracia na história do Brasil. Porém no clima e solo da região ela desenvolve uma ferida na base de seu tronco no lado do sol-poente, comprometendo a sua saúde.
2	Não, pois as praças não possuem rampa de acordo com a recente Lei das Calçadas N°1555-2020 nem sinalização tátil (piso).
3	Elas solicitam o plantio de mais árvores, de acessibilidade para cadeirantes e deficientes visuais, instalação de parquinhos e até mesmo a criação de praças em alguns loteamentos sem infraestrutura.
4	Pois a área do piso impermeável é maior que 30% da sua área total. É necessário a criação de novas áreas permeáveis como gramados, jardins, plantio de novas árvores para melhor aspecto da praça e maior conforto térmico.
5	De forma positiva, o mimético pode estabelecer ideias que deram certo em outras regiões, o normativo pode estabelecer normas e legislações que dão suporte aos técnicos e o coercitivo é necessário pois é o anseio da população, onde o seu imposto cobrado é revertido em serviço e melhorias. De forma negativa, o mimético pode estabelecer ideias frustradas que foram copiadas de outras regiões, o normativo pode estabelecer burocracia e lentidão na sua execução e o coercitivo pode estabelecer alguma pressão errada, infundada ou desnecessária.

Fonte: Autores (2021).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



O Quadro 6 apresenta as respostas do entrevistado B, que inicia pronunciando-se sobre a existência de uma determinada palmeira no Município, que contempla o nome científico de *Roystonea Oleracea*, esta é muito conhecida no Brasil todo, porém para o clima de Sapezal-MT a planta desenvolve uma doença em seu tronco, o que deixa sua saúde debilitada. Segundo DiMaggio (1983) e Powell (1991), esse tipo de Isomorfismo, o Mimético, deriva de modelos e culturas utilizados em outros lugares, e pode-se observar nesse caso que a plantação da palmeira imperial no Município não funcionou de maneira eficaz, tornando-se um exemplo mal sucedido.

O respondente B alega que as praças públicas do Município de Sapezal-MT não estão de acordo com as leis consolidadas, possuindo assim, uma deficiência em infraestrutura, no que tange rampas e sinalização. Segundo Gehl (2013), uma boa cidade deve fornecer às pessoas conforto, mobilidade e qualidade de vida. Desta forma, é crucial desenvolver políticas integradoras que levem como objetivo principal a acessibilidade e justiça para as pessoas que possuem necessidades excepcionais, com isso, proporcionando boas experiências a todos, sem distinção.

Quanto à solicitação da sociedade em melhorias nas áreas verdes, o entrevistado B conta que as pessoas demandam de pedidos sobre melhorias na acessibilidade para os cadeirantes e deficientes visuais, bem como, requerem o plantio de árvores e de aprimoramento na infraestrutura, praças públicas e loteamentos. De acordo com Gehl (2013), um plano de ação com visão inclusiva é essencial, da mesma forma que desenvolver um olhar mais profundo sobre a cidade influencia positivamente no marketing urbano.

O entrevistado B justifica que as praças são consideradas espaços livres pois a mesma possui uma área de piso impermeável superior à 30% de sua área total, o que desrespeita a classificação de Cavalheiro (1999), em que torna-se primordial a criação de novas áreas verdes que sejam permeáveis, como por exemplo gramados, jardins e árvores, para que se melhore o ambiente das praças, como também que proporcione maior conforto térmico.

Em síntese, o respondente B conclui que o Isomorfismo é algo positivo, justificando que o mimético estabelece as ações que foram certas em determinada região, por outro lado, é importante realizar uma adaptação para cada ambiente, pois se utilizado de maneira errônea ele pode ser negativo, frustrado ou até mesmo lento. O normativo demonstra as normas e legislações que ofertam o suporte e que auxiliam nos regimentos, e o coercitivo diz respeito à população, onde é necessário ouvir suas necessidades para a realização de possíveis melhorias à sociedade num todo.

Na generalidade, pode-se notar que em relação à primeira pergunta sobre o Isomorfismo Mimético, os entrevistados alegam que no Município de Sapezal-MT possui um amplo espaço para utilização do público, porém, divergem suas opiniões, onde a resposta do entrevistado A vem a informar apenas que as praças não possuem atrativos para a população. Já o entrevistado B elencou a dificuldade do cultivo da palmeira imperial na região, apesar da sua beleza.

No que diz respeito ao segundo questionamento sobre o Isomorfismo Normativo, ambos responderam que as praças não seguem as normas vigentes, ainda, nesta oportunidade é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ênfatisado que há a necessidade de requerer uma adaptação para que haja o devido cumprimento dos regimentos de acessibilidade e de equipamentos para o melhor atendimento da sociedade civil.

Já para a terceira pergunta, os entrevistados discordam novamente em suas respostas, sendo que o entrevistado A notou uma falta de cobrança de melhorias das praças públicas por parte da sociedade, já o respondente B informou que a população cobra por mais árvores, jardins e equipamentos urbanos. Para o quarto questionamento, ambos entrevistados confirmaram que as praças públicas não possuem a porcentagem adequada de 70% de área permeável, conforme a classificação do verde urbano.

Por fim, na última interrogação o entrevistado A elencou os pontos negativos do isomorfismo nas praças, se tornando um espaço para atos ilícitos quando não utilizados pela população e os positivos como a padronização de suas tipologias podendo ser mais econômica. O entrevistado B informou que o isomorfismo positivo pode estabelecer ideias efetivas de outras cidades, normas e legislações podem dar significância para os técnicos e o retorno do investimento realizado pela população, já os pontos negativos podem estabelecer ideias copiadas que podem frustrar a expectativa, ou ainda, enxergar as normas como burocracia e algumas pressões desnecessárias.

## CONCLUSÃO

Embora a teoria institucional e o isomorfismo não sejam popularmente conhecidos, através das entrevistas realizadas pode-se notar que existe sua presença nas ações desempenhadas pelos respondentes, os quais são integrantes dos departamentos de engenharia e meio ambiente do Município de Sapezal-MT. É possível observar uma disparidade entre as respostas dos entrevistados A e B, porém, ambos apresentam uma contribuição positiva para a presente pesquisa, a qual auxilia os autores a expandir seus conhecimentos a respeito dos três tipos de isomorfismos, coercitivo, mimético e normativo, e suas devidas funções.

Aumentar o valor das áreas verdes e dos espaços livres nos planejamentos e orçamentos dos gestores municipais depende de uma boa administração dos recursos naturais que irão beneficiar toda a sociedade. Essa condição diverge de muitos órgãos municipais que acreditam que as áreas verdes e os espaços livres são vistos como artigos de gastos arbitrários e de baixa preferência quando comparados com outras demandas do Município que se consideram mais diretamente relacionadas com a saúde e a educação.

Em síntese, o estudo sobre os recursos florestais e o urbanismo permitem o planejamento de longo prazo de um propósito da área verde para assegurar a saúde e vitalidade dos recursos desses ambientes e assim garantir a entrega constante de benefícios para as presentes e futuras gerações. A partir dessa visão, é essencial desenvolver um pensamento político-crítico, para averiguar e implementar ações que sejam sustentáveis e que viabilizem o bem-estar social de toda a população, essencialmente no recorte do Município de Sapezal-MT. Para que assim, políticas públicas adequadas e definitivamente eficientes sejam executadas para a fiscalização

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



de normas e regulamentos, que por diversas vezes são negligenciadas e deixam a desejar sobre a sociedade.

Posto isto, há também a extrema necessidade de identificar quais são as necessidades, desejos e anseios das pessoas residentes do Município de Sapezal-MT, para que assim, essas políticas de regulamentações sejam instaladas e principalmente praticadas para promover o bem-estar da sociedade, abrangendo todos, oferecendo justiça, acessibilidade e respeito mútuo.

## REFERÊNCIAS

BOENI, B. O.; SILVEIRA, D. Diagnóstico da arborização urbana em bairros do município de Porto Alegre, RS, Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 189-206, jul./set. 2011.

BUCCHERI, A. T.; NUCCI, J. C. Espaços livres, áreas verdes e cobertura vegetal no bairro Alto da XV, Curitiba/PR. **Revista do Departamento de Geografia**, S.I., n. 18, p.48-59, 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução do CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Seção 1, p. 150-51

CAVALHEIRO, F.; DEL PICCHIA, P.C.D. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. In: **Anais**, 1º Congresso Brasileiro sobre Arborização Urbana e 4º Encontro Nacional sobre Arborização Urbana. Vitória, ES, 1992. p. 29-38

CAVALHEIRO, F.; NUCCI, J.C; GUZZO, P.; ROCHA, Y.T. **Proposição de terminologia para o verde urbano**. Boletim Informativo da SBAU (Sociedade Brasileira de Arborização Urbana), ano VII, n. 3 - jul/ago/set de 1999, Rio de Janeiro, p. 7.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849 a 874, jan. 2005.

DIMAGGIO, P. J; POWELL, W.W. **The iron cage revisit**: institucional isomorphism and collective rationality in organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147-160, 1983.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 2ª Edição. São Paulo: Perspectiva, 2013.

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

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GUZZO, P. Estudos dos espaços livres de uso público e da cobertura vegetal em área urbana da cidade de Ribeirão Preto-SP. 1999. 106f. **Dissertação** (Mestrado em Geociências). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/sapezal.html>> Acesso em 31.maio.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População Rural e Urbana**. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urban-a.html>> Acesso em 01.jul.2021.

MORENO, A. M.; SANTOS, R. F.; FIDALGO, E. C. C. **Planejamento Ambiental de Áreas Verdes**: Estudo de Caso em Campinas-SP. Ver. Inst. Flor. V.19, n. 1, p. 19-30, 2007.

NUCCI, J. C.; PRESOTTO, A. **Planejamento dos espaços livres localizados nas zonas urbanas**. In: SANTOS, Douglas Gomes dos; NUCCI, João Carlos (Org.). Paisagens Geográficas: Um tributo a Felisberto Cavalheiro. Campo Mourão: Fecilcam, 2009. p. 78-102.

OLIVEIRA, C.H. Planejamento ambiental na cidade de São Carlos (SP) com ênfase nas áreas públicas e áreas verdes: diagnóstico e propostas. **Dissertação** (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 1996.

OLIVEIRA, Sílvio L. de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa. São Paulo: Pioneira, 1997.

PREFEITURA DE SAPEZAL / MT - URBANIZAÇÃO BOSQUE MUNICIPAL. **Prainha Municipal**. Disponível em < <https://www.sapezal.mt.gov.br/>> Acesso 22.out.2021.

ROCHA, M. F.; NUCCI, J. C. Índices de vegetação e competição entre cidades. Geosp – **Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 3, p. 641-655, dez. 2018. ISSN 2179-0892.

SELZNICK, Philip. **Liderança em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SILVA, C. A. F. da. **Sapezal**: a obra síntese de André Maggi e Blairo Maggi em áreas de Fronteira agrícola. In: SILVA, Carlos Alberto Franco da. Grupo André Maggi: corporação e rede em áreas de fronteiras. Cuiabá: entrelinhas, 2003. p. 183-217.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **A Institucionalização da teoria institucional**. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD Walter R. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1998. v.1. Organizadores da edição brasileira: CALDAS, Miguel Pinto; FACHIN, Roberto Costa; FISHER, Tânia.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

ZUCKER, L. G. Normal change or risk business: institucinal effects on the “hazard” of change in hospital organizations, 1959-79. **Journal of Management Studies**, V. 24, n. 6, p. 671-700, 1987.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## GOVERNANÇA COLABORATIVA EM UM ECOSISTEMA REGIONAL DE INOVAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA INOVA RS

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN A REGIONAL INNOVATION ECOSYSTEM: THE CASE OF THE INOVA RS PROGRAM

GOBERNANZA COLABORATIVA EN UN ECOSISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN: EL CASO DEL PROGRAMA INOVA RS

Darlan Ariel Prochnow<sup>1</sup>, Euselia Pavaglio Vieira<sup>2</sup>, Daniel Knebel Baggio<sup>3</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>4</sup>, Jorge Oneide Sausen<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Doutorando no PPGDR/UNIJUÍ, bolsista CAPES, darlan.prochnow@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Professora membra do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, euselia@unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, baggiold@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Professor membro do corpo docente e coordenador do PPGDR/UNIJUÍ, allebr@unijui.edu.br

<sup>5</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, josausen@unijui.edu.br

### RESUMO

Redes de cooperação entre governo, universidades, empresas e sociedade tem sido apontadas como indutoras de inovação e desenvolvimento regional. Neste sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar como ocorre o processo colaborativo entre os agentes de governança de um ecossistema regional de inovação, o programa Inova RS. Deste modo, foi realizado estudo de caso, com abordagem qualitativa e descritiva. Os procedimentos de coleta de dados foram a entrevista em profundidade e a pesquisa documental. A técnica de análise de conteúdo foi empregada para a interpretação dos dados coletados. Os resultados mostraram que existe diálogo face-a-face entre os atores nas reuniões do programa. Em relação à construção da confiança, algumas divergências já ocorreram, principalmente entre atores que representam universidades, entretanto, foram solucionadas pelo consenso do grupo. O compromisso com o processo revelou a aceitação das deliberações, porém atores que representam empresas tem baixa participação no programa. A compreensão compartilhada ocorre quando os interesses pessoais não ultrapassam os interesses do programa. Como resultados intermediários, foram destacados a execução dos projetos de inovação com o apoio financeiro do governo estadual. As expectativas de resultados futuros recaem sobre a participação de novos atores de um maior número de municípios nas regiões Noroeste e Missões do Rio Grande do Sul, bem como a definição de um planejamento estratégico que possibilite o acompanhamento e mensuração dos resultados do programa.

**Palavras-chave:** Governança colaborativa; Hélice quádrupla; Desenvolvimento regional.

### RESUMEN

Las redes de cooperación entre gobierno, universidades, empresas y sociedad han sido identificadas como inductoras de innovación y desarrollo regional. En este sentido, el objetivo de esta investigación es analizar cómo se da el proceso colaborativo entre los agentes de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



gobernanza de un ecosistema regional de innovación, el programa Inova RS. Así, se realizó un estudio de caso, con un enfoque cualitativo y descriptivo. Los procedimientos de recolección de datos fueron entrevistas en profundidad e investigación documental. Se utilizó la técnica de análisis de contenido para interpretar los datos recolectados. Los resultados mostraron que existe un diálogo cara a cara entre los actores en las reuniones del programa. En relación a la construcción de confianza, ya se han dado algunas divergencias, principalmente entre actores representantes de las universidades, pero fueron resueltas por el consenso del grupo. El compromiso con el proceso reveló la aceptación de las deliberaciones, pero los actores representantes de las empresas tienen baja participación en el programa. El entendimiento compartido ocurre cuando los intereses personales no pesan más que los intereses del programa. Como resultados intermedios se destacó la ejecución de proyectos de innovación con el apoyo financiero del gobierno estatal. Las expectativas de resultados futuros recaen en la participación de nuevos actores de un mayor número de municipios de las regiones del Noroeste y Missões de Rio Grande do Sul, así como en la definición de un plan estratégico que permita el seguimiento y la medición de los resultados del programa.

**Palabras clave:** Gobernanza colaborativa; Hélice cuádruple; Desarrollo regional.

## ABSTRACT

Cooperation networks between government, universities, companies and society have been identified as inducers of innovation and regional development. In this sense, the objective of this research is to analyze how the collaborative process occurs between the governance agents of a regional innovation ecosystem, the Inova RS program. Thus, a case study was carried out, with a qualitative and descriptive approach. Data collection procedures were in-depth interviews and documental research. The content analysis technique was used to interpret the collected data. The results showed that there is face-to-face dialogue between the actors in the program meetings. In relation to the construction of trust, some divergences have already occurred, mainly between actors representing universities, but they were resolved by the consensus of the group. The commitment to the process revealed the acceptance of the deliberations, but actors representing companies have low participation in the program. Shared understanding occurs when personal interests do not outweigh the interests of the program. As intermediate results, the execution of innovation projects with the financial support of the state government was highlighted. Expectations of future results fall on the participation of new actors from a greater number of municipalities in the Northwest and Missões regions of Rio Grande do Sul, as well as the definition of a strategic plan that allows the monitoring and measurement of the program's results.

**Keywords:** Collaborative governance; Quadruple helix; Regional development.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, uma nova estratégia de governança vem se consolidando. Chamada de “governança colaborativa”, este modelo de governança reúne as partes interessadas (stakeholders) em fóruns comuns com órgãos públicos para, deste modo, se engajar na tomada de decisões orientadas pelo consenso. Assim, o Estado não se sobrepõe como de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



praxe, é colocado ao mesmo nível dos demais atores parceiros, em uma estrutura de comunicação e construção conjunta de decisões (ANSELL; GASH, 2008).

Considerando tais propósitos, a governança colaborativa é especialmente adequada para a análise de um tema atual, os ecossistemas regionais de inovação. Um ecossistema regional de inovação normalmente é caracterizado como um conjunto de atores, instituições e as relações entre estes, incluindo relações complementares e substitutas, que são importantes para o desempenho inovador de um ator ou de uma população de atores (FELIZOLA; ARAGÃO, 2021; GRANSTRAND; HOLGERSSON, 2020).

Em um ecossistema de inovação que apresenta um grupo heterogêneo de atores, sem (ou com pouca) experiência de cooperação, ocorrem conflitos (latentes ou expressos) na disputa de recursos, desconfiança entre pares e inércia diante das mudanças. Assim sendo, os atores da hélice quádrupla tendem a agir conforme seus anseios particulares. Por isso, a viabilização de uma estrutura de governança colaborativa só se institucionaliza através de um esforço voluntarista, ancorado num modelo de colaboração coletiva, fixa e permanente (PEREIRA, 2013).

Deste modo, torna-se pertinente a análise da governança colaborativa em ecossistemas regionais de inovação. Neste estudo, destacamos o Inova RS, programa que almeja incluir o Rio Grande do Sul no mapa global da inovação. De acordo com a Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia do RS, o programa Inova RS vem sendo consolidado em oito ecossistemas regionais de inovação no estado do RS. Objeto deste estudo, a Região Noroeste e Missões pretende, através deste programa, tornar-se referência latino-americana em inovação por meio de uma estratégia de especialização inteligente em agronegócio, eletro-metalmeccânica e na geração de energia, a partir da construção de parcerias estratégicas entre os atores da quádrupla hélice, ou seja, a sociedade civil organizada, setores empresarial, acadêmico e governamental.

Tendo presente estes apontamentos, o presente estudo possui, como objetivo principal, analisar como ocorre o processo colaborativo entre os agentes de governança do programa Inova RS, tendo, como principal referencial teórico, o processo colaborativo concebido por Ansell e Gash (2008). Para atingir o objetivo proposto, a estrutura do artigo apresenta, além desta introdução, o referencial teórico, contemplando a governança colaborativa e os ecossistemas de inovação à luz da hélice quádrupla. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, seguidos pela análise e discussão dos resultados. Por último, apresenta-se as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são destacados, inicialmente, os principais conceitos de governança colaborativa, teoria que serve de base para o estudo empírico. Após, são apresentados os ecossistemas de inovação a partir da teoria da hélice quádrupla.

### 2.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Governança é um conceito generalizado, e, por isso, é frequentemente difuso. Pode ser aplicado tanto relacionado a métodos de gestão empresarial (governança corporativa) quanto a estratégias de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou ainda relacionado a formas de gestão pública, combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (governança pública). Não bastasse seu caráter difuso, o conceito de governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e da gestão das instituições (ALVES, 2001).

Para Coppedge (1995), o termo *governance* (governança) versa sobre as relações entre os atores sociais. Essas relações entre tais atores são geridas por normas e procedimentos que necessitam serem institucionalizados, ou seja, serem aceitos e reconhecidos por todos. Portanto, a governança se encontra ligada à governabilidade. Desta noção generalizada do conceito, surgiram variações e ramificações. Uma destas variações diz respeito a governança colaborativa.

A governança colaborativa corresponde à uma das correntes teóricas, surgidas a partir da governança em seu sentido geral. Assim, a governança colaborativa resposta às falhas da implementação a jusante e ao alto custo e politização da regulação. Desenvolveu-se como uma opção ao contraditório do pluralismo de grupos de interesse e às falhas de responsabilização do gerencialismo (especialmente quando a autoridade dos especialistas é desafiada). Mais positivamente, pode-se ressaltar que as tendências para a colaboração também surgem do crescimento do conhecimento e da capacidade institucional. À medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído e as infraestruturas institucionais se tornam mais complexas e interdependentes, a demanda por colaboração aumenta (ANSELL; GASH, 2008).

Por conseguinte, é possível afirmar que a governança colaborativa, como se tornou conhecida, reúne as partes interessadas (stakeholders) em fóruns coletivos para se empenharem na tomada de decisões orientadas para o consenso (BARTZ et al., 2020). Purdy (2012) destaca ainda que a governança colaborativa é a soma de processos que buscam compartilhar o poder na tomada de decisões com os stakeholders para desenvolver recomendações compartilhadas para soluções eficazes e duradouras para problemas públicos.

Ansell e Gash (2008) definem a governança colaborativa como:

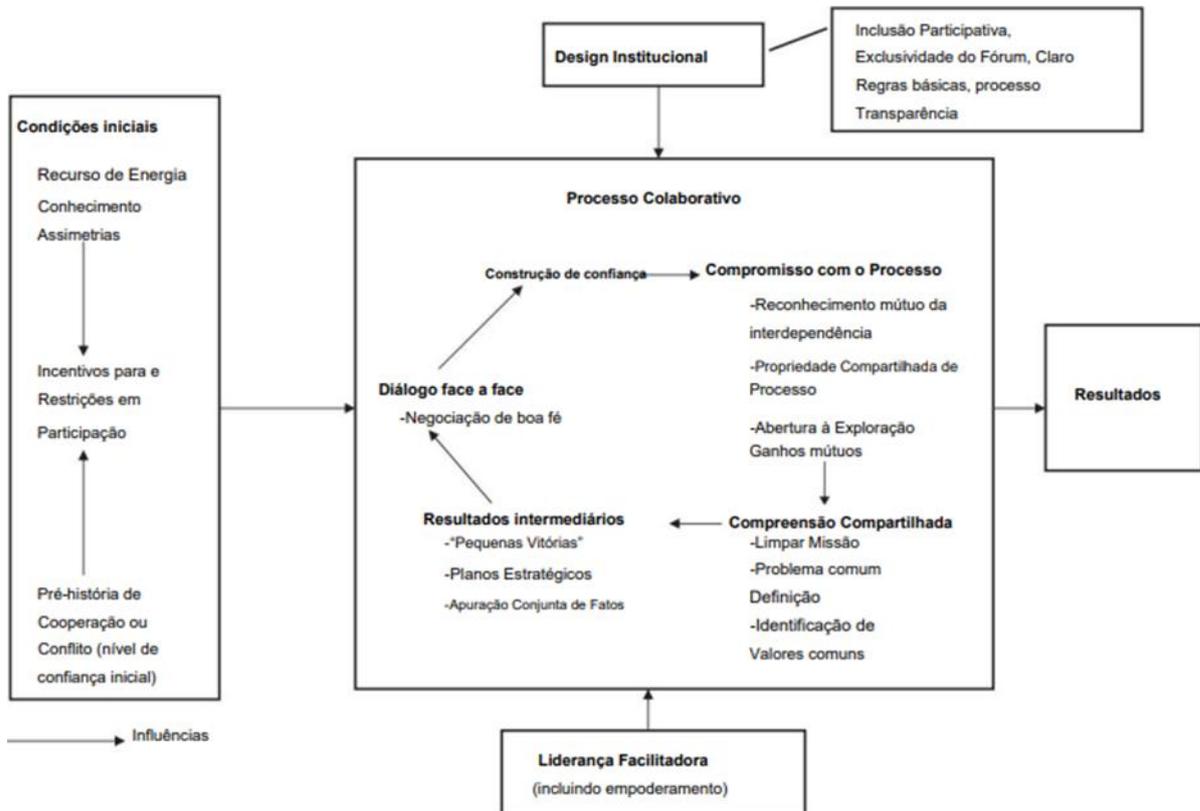
Um arranjo de governo em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo coletivo de tomada de decisão formal, orientado por consenso e deliberativo e que visa fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).

Por outro lado, Huxham e Vangen (2000) apontam que a colaboração pode ser uma forma de promover objetivos de interesse próprio, como aumentar o poder. Purdy (2012) complementa, propondo que muitas dessas preocupações estão ligadas às disparidades de poder entre as organizações participantes e como o poder afeta questões como representação, participação e voz.

Portanto, para alcançar seus propósitos, a governança colaborativa deve estar ancorada em territórios concretos (privilegiando a escala sub-regional), para lhe conferir solidez e

perenidade, e não associada a programas financeiros com tempo de vigência limitado (PEREIRA; 2013).

**Figura 1 - Modelo de governança colaborativa**



**Fonte:** Ansell e Gash, 2008.

Conforme representado pela figura 1, são cinco as etapas de um processo colaborativo, apresentado por Ansell e Gash (2008) em uma forma cíclica, embora os próprios autores reconheçam a não linearidade nas interações entre os diferentes atores que participam deste processo. Deste modo, estas cinco etapas podem ser resumidas da seguinte forma:

**Diálogo face-a-face:** Toda governança colaborativa se baseia no diálogo face a face entre as partes interessadas. Como um processo orientado para o consenso, a “comunicação densa” permitida pelo diálogo direto é necessária para que as partes interessadas identifiquem oportunidades de ganho mútuo.

**Construção da confiança:** O processo colaborativo não se trata apenas de negociação, mas também de construção de confiança entre as partes interessadas. Os bons líderes colaborativos reconhecem que devem construir a confiança entre os antigos oponentes antes que as partes interessadas arrisquem a manipulação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Compromisso com o processo:** O compromisso com o processo colaborativo requer uma disposição inicial de respeitar os resultados da deliberação, mesmo que eles devam ir na direção que uma parte interessada não apoia totalmente.

**Compreensão compartilhada:** As partes interessadas devem desenvolver um entendimento compartilhado do que podem alcançar coletivamente.

**Resultados intermediários:** Resultados de processos críticos que são essenciais para construir o impulso que pode levar a uma colaboração bem-sucedida.

## 2.2 ECOSSISTEMAS DE INOVAÇÃO À LUZ DA HÉLICE QUÁDRUPLA

O estudo realizado por Moore (1993), tratando sobre ecossistemas de negócios, é considerado como introdutório para a compreensão sobre a evolução da cooperação e concorrência entre as empresas. Segundo este autor, cada ecossistema tem sua própria dinâmica e agrega valor para cada um de seus membros e para a sociedade como um todo. Do conceito de ecossistema de negócios, surge um novo termo, o ecossistema de inovação. Portanto, o termo ecossistema de inovação é relativamente recente (LOPES; FARINHA; FERREIRA, 2020), definido como uma rede de organizações interconectadas, ligadas a uma empresa focal ou plataforma tecnológica, que incorpora tanto produtores e usuários, criando e apropriando novos valores através da inovação (AUTIO; THOMAS, 2013).

Na opinião de Komninos, Pallot e Schaffers (2013) os ecossistemas de inovação são caracterizados por uma combinação de iniciativas 'bottom up' e 'top down', liderando a rede de colaboração entre partes interessadas, a qual se estende para as comunidades reais de inovação. De acordo com estes autores, cada vez mais os cidadãos, as universidades, as empresas de tecnologia e os governos locais agem como catalisadores proativos de inovação, transformando cidades em agentes de mudança. Bittencourt (2019) destaca que a universidade passa a ser vista como um mecanismo de apoio para a inovação, promovendo pessoas treinadas que geram resultados permanentes em pesquisa e conhecimento para a indústria.

Neste sentido, os estudos de inovação estão repletos de novos conceitos que tentam capturar as novas características da sociedade contemporânea. Entre as estruturas conceituais mais populares usadas em estudos de inovação, os modelos de inovação de Hélice Tríplice e Hélice Quádrupla são dois conceitos aparentemente concorrentes que têm sido amplamente aplicados em investigações empíricas em estudos de inovação (CAI; LATTU, 2022).

O modelo de conhecimento 'Tríplice Hélice', desenvolvido por Etzkowitz e Leydesdorff (2000, pp.111, 112), destaca três 'hélices' que se entrelaçam e com isso geram um sistema nacional de inovação: academia/universidades, indústria e estado/governo. No entanto, os autores Miller, MacAdam e MacAdam (2018) apontam que a eficácia deste modelo tem sido questionada e, para enfrentar esse desafio, iniciativas políticas recentes identificam a necessidade de transferência de tecnologia mais aberto e criativo envolvendo os usuários da inovação baseada na sociedade.

Desta forma, os autores Carayannis e Campbell (2009) sugerem uma extensão do modelo da Tríplice Hélice, passando ao modelo de Hélice Quádrupla. Quádrupla Hélice, segundo estes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



autores, significa adicionar às hélices acima mencionadas uma 'quarta hélice' que identificamos como o “público baseado na mídia e baseado na cultura”. Essa quarta hélice associa-se a 'mídia', 'indústrias criativas', 'cultura', 'valores', 'estilos de vida', 'arte' e talvez também a noção de “classe criativa” (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009).

Nordberg (2015) destaca que o modelo de Hélice Quádrupla tem a capacidade de permitir uma grande variedade de inovações, uma vez que o modelo de tríplice hélice é focado em alta tecnologia e o modelo quádruplo é para toda a sociedade civil. Também o torna mais acessível às pequenas e médias empresas (SMEs). Além disso, ele conclui que a quarta hélice é geralmente definida como os valores, a cultura e o cenário geral para os processos de inovação.

Afonso, Monteiro e Thompson (2012) destacam o modelo da Hélice Quádrupla, ressaltando que a inovação surge como resultado da cocriação entre empresas, cidadãos, universidades e governo, num contexto marcado pela existência de parcerias, redes colaborativas e relações simbióticas. Para estes autores, o modelo da hélice quádrupla descreve esse novo ambiente econômico, onde a nova natureza emergente da inovação traz a implicação de que nenhum agente inovador possui os recursos ou as competências para agir sozinho. A interdependência das instituições é, de fato, a característica distintiva das economias da inovação.

Deste modo, a quarta hélice destaca as características da sociedade, definida, de forma geral, como sociedade civil e comunidade ampla. Nesta hélice, os usuários tem participação direta no modelo, apoiando no desenvolvimento de inovações, há claramente um ambiente de cooperação, que nos remete a exemplos de inovação aberta (MINEIRO et al.; 2018). Os autores Allebrandt et al. (2020) destacam que a participação da sociedade, através dos instrumentos de controle social, é essencial para que se promova o desenvolvimento regional harmônico e sustentável.

De forma destacada, o estado do Rio Grande do Sul possui cidades do interior que agregam habitats de inovação em várias microrregiões geográficas (FELIZOLA; ARAGÃO, 2021). Com base na participação dos agentes da hélice quádrupla, o programa Inova RS busca promover inovação em diferentes áreas. Deste modo, o Inova RS visa incluir o Rio Grande do Sul no mapa global da inovação a partir da construção de parcerias estratégicas entre a sociedade civil organizada, academia, setor empresarial e governo, propondo a construção de uma agenda comum entre os atores dos ecossistemas de inovação das oito regiões do Estado (SECRETARIA DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2022).

### 3. METODOLOGIA

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa. O objetivo é o aprofundamento, a abrangência e a diversidade no processo de compreensão do tema pesquisado, ou seja, o processo colaborativo entre agentes de governança de um ecossistema regional de inovação, colocando esses diferentes aspectos à luz das teorias que fundamentam as indagações da pesquisa (MINAYO, 2012).

Esta pesquisa também se caracteriza, em relação aos objetivos, como descritiva, por buscar a descrição dos fatores que envolvem o processo colaborativo entre os agentes de governança do



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



ecossistema em estudo (GIL, 2014). Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizada, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso.

Para Yin (2001, p. 32) o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Em outra definição, Gil (2014) aponta que o estudo de caso se caracteriza pelo estudo profundo de um ou de poucos objetos, de modo que permita o seu conhecimento amplo e detalhado.

Como procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa documental e a entrevista em profundidade. De acordo com Pádua (1997, p.62): “Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados) [...]”. Neste estudo, os documentos pesquisados foram os editais 01/2020 e 01/2021, bem como os documentos anexos a estes editais. Através destes documentos, foi possível estabelecer a relação entre os agentes de governança locais em cada ecossistema e vislumbrar a qual ator da hélice quádrupla estes pertencem (governo, universidade, empresa ou sociedade).

A entrevista em profundidade é caracterizada por ser uma entrevista não estruturada, direta, pessoal, em que um respondente de cada vez é sondado por um entrevistador qualificado a descobrir motivações, crenças, atitudes e sentimentos sobre um determinado assunto (MALHOTRA, 2019). Foram realizadas entrevistas com dois integrantes de cada uma das quatro hélices do programa, as quais contemplam o governo, universidades, empresas e a sociedade. O roteiro de perguntas para estes atores seguiu as categorias do processo colaborativo proposto por Ansell e Gash (2008). O áudio das entrevistas foi transcrito para, posteriormente, ser feita a sua análise.

Como procedimento de análise dos documentos e das entrevistas, foi adotada a análise de conteúdo, que, conforme Bardin (2011) visa obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

## **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Esta seção contempla a apresentação e discussão dos resultados. Assim, é apresentado e discutido o processo colaborativo entre os agentes de governança do programa Inova RS, nas cinco categorias propostas por Ansell e Gash (2008).

### **4.1 PROCESSO COLABORATIVO ENTRE OS AGENTES DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA INOVA RS**

#### **4.1.1 Diálogo face-a-face**

O diálogo face-a-face é a primeira etapa do processo colaborativo. No quadro 1 são apresentados os principais resultados que se referem à esta etapa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Quadro 1: Diálogo face-a-face

Hélice Quádrupla	Diálogo face-a-face
<b>Governo</b>	O diálogo entre os atores de governança é direto, não possui intermediários. O comitê estratégico do programa reúne-se regularmente de forma mensal ou bimestral, em reuniões virtuais ou presenciais entre atores que representam as quatro hélices. Há espaço para todos se manifestarem, e o coordenador do programa estabelece a mediação dos debates.
<b>Universidades</b>	Existe o diálogo entre os atores das diferentes hélices, o diálogo é direto embora sejam poucas pessoas que participem do programa. As comunicações mais rápidas são realizadas via WhatsApp. Também são realizadas reuniões periódicas, geralmente de forma online.
<b>Empresas</b>	A comunicação é direta, sem intermediários. Os líderes de comitês e dos projetos coordenam o diálogo com os demais atores. As conversas ocorrem via WhatsApp, ou, em alguns casos, via e-mail.
<b>Sociedade</b>	Diálogo entre atores é direto, sem intermediários. A pandemia de Covid-19 fez com que as reuniões passassem a ser realizadas de forma online. Desta forma, alguns dos membros do Inova RS conheceram-se presencialmente apenas em 2021. Existem grupos de WhatsApp para diálogo entre os comitês e grupos de trabalho do programa.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa, 2022.

Conforme dados obtidos nas entrevistas e sintetizados no quadro 1, existe o diálogo direto, sem intermediários, entre os atores responsáveis pela governança do programa. De acordo com Ansell e Gash (2008), o diálogo direto é uma etapa fundamental necessária para que os atores da hélice quádrupla identifiquem oportunidades de ganho mútuo. A comunicação ocorre, principalmente, sobre duas formas. A primeira, mais rápida e pontual, são as conversas via aplicativo *WhatsApp*. A segunda forma, mais formal, são as reuniões nos comitês estratégico e técnico. Apenas um entrevistado citou a comunicação por e-mail como sendo utilizada para diálogo entre os atores.

No programa Inova RS, as decisões estratégicas ficam a cargo do comitê estratégico, conforme citado nas entrevistas. Nos editais do Inova RS, é possível acompanhar a nomeação dos integrantes dos comitês de cada uma das regiões que compõem o programa.

### 4.1.2 Construção da confiança

A segunda etapa do processo colaborativo é a construção da confiança. No quadro 2 é possível visualizar os principais resultados desta etapa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Quadro 2:** Construção da confiança

Hélice Quádrupla	Construção da confiança
<b>Governo</b>	Existe confiança nos demais membros do programa e há respeito e transparência na realização das atividades. Alguns conflitos de interesse já ocorreram, especialmente quando envolveram os projetos de universidades da região. Nestes casos, acontece o debate e o grupo decide qual o melhor projeto para o programa. Existe confiança nos demais membros do programa.
<b>Universidades</b>	Há transparência na realização das atividades, onde as decisões são tomadas nos comitês pela maioria dos presentes. Há confiança nos demais membros do programa. Algumas divergências ocorrem quando cada ator quer estabelecer seu ponto de vista, especialmente em relação às instituições de ensino envolvidas no programa, mas sempre a maioria é quem decide.
<b>Empresas</b>	Existe muito respeito e transparência nas atividades, até mesmo por se tratar de destinação de recursos públicos. Existe todo um cuidado ao se fazer a cotação de materiais para os projetos, visto que o orçamento é limitado. Da mesma forma, há confiança nos demais membros do programa.
<b>Sociedade</b>	As decisões tomadas são transparentes e movidas pelo consenso. Existe confiança nos demais membros do programa, com muita credibilidade nos coordenadores. As divergências, quando ocorreram, foram solucionadas.

. **Fonte:** Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa, 2022.

Segundo Ansell e Gash (2008) a construção da confiança é um processo demorado que requer um compromisso de longo prazo para alcançar resultados colaborativos. De acordo com os resultados da pesquisa, existem pontos positivos e questões a melhorar.

Neste sentido, todos os entrevistados (as) relataram que há respeito e transparência na realização das atividades, bem como existe confiança na atuação dos demais membros do programa. Entretanto, foram relatadas divergências ou conflitos de interesse, geralmente quando estão envolvidos os interesses das universidades. Mesmo assim, até o momento, todas as divergências foram solucionadas pelo consenso do grupo, o que se apresenta como etapa fundamental para o processo de governança colaborativa.

#### 4.1.3 Compromisso com o processo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O compromisso com o processo é a terceira etapa do processo colaborativo. O quadro 3 demonstra os principais resultados desta etapa.

**Quadro 3:** Compromisso com o processo

Hélice Quádrupla	Compromisso com o processo
<b>Governo</b>	As deliberações são respeitadas pelo grupo. Porém, nem todos os atores possuem pleno envolvimento no programa. Há um desequilíbrio na hélice quádrupla, com maior envolvimento de universidades e baixo envolvimento de empresas e sociedade civil. Essa é uma questão a melhorar, deveria haver a participação de mais atores, em maior número de municípios da região de atuação do programa.
<b>Universidades</b>	Os atores atuam no programa, especialmente os membros do comitê estratégico. Os membros do comitê estratégico, na fase inicial, não participavam tanto, mas hoje tem plena participação. As Deliberações são respeitadas.
<b>Empresas</b>	As empresas não participam tanto, pois esperam resultado financeiro a partir do programa, o que não é a principal finalidade do Inova RS. Por outro lado, observa-se o engajamento de entidades como Associações Comerciais e Industriais, e o SEBRAE, o que enriquece e fortalece as parcerias entre as empresas e as universidades. As deliberações são respeitadas.
<b>Sociedade</b>	A maior parte dos atores participa das atividades do programa. Os atores que não participam do programa não o fazem por vontade própria, por não terem paciência de aguardar os resultados, que podem demorar a surgir. Alguns atores nunca participaram do programa. As deliberações sempre são respeitadas.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa, 2022.

Nesta etapa de compromisso com o processo, os principais resultados da pesquisa mostram que nem todos os atores possuem envolvimento pleno no programa, conforme enfatizado por diferentes entrevistados. Deste modo, foi citado que as universidades e o governo estão engajados de forma mais expressiva se comparado ao engajamento de empresas e da sociedade civil. Um dos entrevistados comentou que a menor participação das empresas se deve pela baixa expectativa de retorno financeiro, uma vez que o objetivo principal do programa Inova RS não é o lucro financeiro para as empresas que participam do programa.

Ainda sobre o compromisso com o processo, Ansell e Gash (2008) esclarecem que esta etapa requer uma disposição inicial de respeitar os resultados das deliberações, mesmo que eles devam ir na direção que uma parte interessada não apoia totalmente. Neste sentido, é evidente que a base orientada para o consenso da governança colaborativa reduz muito os riscos para as

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



partes interessadas. Neste sentido, os resultados mostram o respeito às deliberações do programa, as quais são vinculadas ao comitê estratégico.

## 4.1.4 Compreensão compartilhada

A compreensão compartilhada é a quarta etapa do processo colaborativo. O quadro 4 apresenta os principais resultados desta etapa.

**Quadro 4:** Compreensão compartilhada

Hélice Quádrupla	Compreensão compartilhada
<b>Governo</b>	As decisões ocorrem nas reuniões dos comitês do programa, onde todos os atores tem espaço de argumentação. As decisões de cada comitê são respeitadas pelos demais integrantes do programa. As questões pessoais influenciam em alguns momentos, como na gestão dos projetos de universidades, em que cada integrante de universidade tende a priorizar o projeto da IES em que atua profissionalmente.
<b>Universidades</b>	As decisões são tomadas nas reuniões do programa, de maneira conjunta. As personalidades dos atores interferem nas decisões, é necessário “acomodar” as vaidades de cada ator, de forma a não interferir o andamento do programa.
<b>Empresas</b>	São realizadas reuniões para acompanhar e definir o planejamento dos projetos vinculados ao programa. As decisões são tomadas de maneira conjunta. No começo do projeto, houve alguma divergência na realização das atividades. Estes problemas ocorrem uma vez que não existe o conhecimento necessário de alguns atores diante de certas atividades do programa. Existe uma certa “queda-de-braço” entre as universidades.
<b>Sociedade</b>	As decisões ocorrem através de consenso. São realizadas reuniões nos comitês e grupos de trabalho. As questões pessoais entram em cena, cada integrante tenta “puxar brasa para o seu assado”, no sentido de tentar levar recursos para a organização em que atuam profissionalmente. Isso pode prejudicar o andamento do programa, embora o coordenador venha atuando com eficiência nas questões de distribuição de recursos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa, 2022.

Segundo Ansell e Gash (2008) as partes interessadas devem desenvolver um entendimento compartilhado do que podem alcançar coletivamente. No programa Inova RS, as decisões são movidas pelo consenso do grupo. Entretanto, tal consenso precisa gerenciar a personalidade e questões pessoais de cada ator, já que alguns destes tendem a favorecer decisões benéficas para as instituições nas quais atuam, como é o caso das universidades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Assim, foi exposto uma certa “briga” entre as universidades, pela aprovação de seus projetos e a viabilização de recursos oriundos do governo estadual. Estas questões devem ser trabalhadas pelos gestores do programa, pois, de acordo com Afonso, Monteiro e Thompson (2012) a inovação é o resultado que surge a partir do trabalho conjunto entre empresas, cidadãos, universidades e governo.

## 4.1.5 Resultados intermediários

Os resultados intermediários se referem à última etapa do processo colaborativo. O quadro 5 demonstra os principais resultados desta etapa.

**Quadro 5:** Resultados intermediários

Hélice Quádrupla	Resultados intermediários
<b>Governo</b>	Os projetos estão sendo executados. O governo estadual remunera três bolsistas para atuarem na inovação em cada região. Estes são agentes fundamentais para a consolidação das estratégias inovativas do programa. O maior resultado é a ampliação das conexões, com a dinamização da comunicação entre os atores da hélice quádrupla e entre os municípios. Outro resultado importante é o repasse de recursos financeiros do governo estadual para os projetos do programa. Como expectativa para o futuro, cabe o ingresso de novos atores de municípios que fazem parte da região e não possuem representação neste momento, ampliando a interação já existente entre os diversos atores.
<b>Universidades</b>	Os resultados são visíveis. Sem o programa não haveria a cooperação entre os atores das diferentes hélices em prol da inovação regional. A cultura da inovação tem sido colocada como uma prioridade nos debates entre os atores, e isso tem gerado reflexo na construção conjunta de políticas públicas. Para o futuro se espera realizar um detalhamento do planejamento estratégico do programa, com a geração de indicadores para a mensuração dos resultados.
<b>Empresas</b>	Os resultados, até o momento, são positivos, embora os projetos não estejam finalizados. É necessário continuar as pesquisas e parcerias entre atores. As expectativas para o futuro são as melhores, visto a demanda pelos produtos desenvolvidos no programa, os quais colaboram para um processo de segurança alimentar. Para o bom andamento do programa, é fundamental que a gestão do tempo e dos recursos financeiros seja otimizada, pois só assim se chegará aos melhores resultados possíveis ao final do programa.
<b>Sociedade</b>	O programa vai continuar por mais dois anos, levando inovação para todo o estado do Rio Grande do Sul. Aqui na região (Nordeste

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



e Missões) foram aprovados mais três projetos. São três bolsistas trabalhando nestes projetos, e podem inclusive trabalhar em mais projetos, além dos que já existem. Para o futuro, projeta-se novos projetos de inovação. Especialmente no ramo da energia elétrica sustentável, a criação de biodigestores representa um avanço em termos de sustentabilidade ao meio rural. Cita-se também os avanços em Santa Rosa e Santo Ângelo. O empenho dos municípios será fundamental para que surjam novos resultados positivos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa, 2022.

Conforme exposto pelos entrevistados, existem resultados positivos que envolvem a ampliação da colaboração e o envolvimento dos atores, nas quatro hélices que compõem o programa. Desta forma, foi estabelecida uma cultura de inovação nas regiões Noroeste e Missões do Rio Grande do Sul. Foi citada, por diferentes atores, a importância do repasse de recursos via governo estadual, tanto para a continuidade dos projetos atuais, quanto para a inserção de novos projetos de inovação.

Pela exposição de resultados intermediários do programa, nota-se que a colaboração entre aos atores deve ter continuidade, pois, segundo Ansell e Gash (2008) resultados intermediários são os resultados de processos críticos que são essenciais para construir o impulso que pode levar a uma colaboração bem-sucedida.

Em relação às expectativas para o futuro, foi ressaltada a inclusão de novos atores de diferentes municípios, além da continuidade dos projetos em andamento. Além disso, foi citado como fundamental a introdução de um planejamento estratégico mais detalhado, o qual contemple objetivos e metas avaliados por indicadores de desempenho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar como ocorre o processo colaborativo entre os agentes de governança de um ecossistema regional de inovação, o programa Inova RS. De acordo com Ansell e Gash (2008) são cinco as etapas que compõem o processo colaborativo: diálogo face-a-face; construção da confiança; compromisso com o processo; compreensão compartilhada; e resultados intermediários.

Em relação à primeira etapa, o diálogo face-a-face, os resultados indicaram que existe este diálogo entre os atores, o qual é realizado através de reuniões e troca de mensagens via *WhatsApp*, sem nenhum intermediário. A segunda etapa do processo colaborativo é a construção da confiança. Nesta etapa, os resultados apontaram que existe transparência e respeito na realização das atividades. Em alguns casos houveram divergências, que foram solucionadas pelo consenso do grupo.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A terceira etapa do processo colaborativo é o compromisso com o processo. Foi possível notar que nem todos os atores participam efetivamente do programa, especialmente quando se trata de empresas, pois estas esperam retorno financeiro pela participação nas atividades do Inova, o que não é objetivo essencial do programa. Em relação às deliberações, estas são respeitadas pelos integrantes do programa. Deste modo, surge a quarta etapa do processo colaborativo, que trata da compreensão compartilhada. Nesta etapa, foi exposto que as decisões são tomadas nas reuniões dos comitês do programa e movidas pelo consenso. Um problema apontado nesta etapa foram as questões pessoais de cada ator, pois alguns destes tendem a favorecer decisões benéficas para as universidades em que atuam.

A última etapa do processo colaborativo são os resultados intermediários. No programa Inova RS, os principais resultados intermediários (ou parciais, como denominado por um dos entrevistados), é a cooperação entre os atores das quatro hélices, o que gera uma cultura de inovação nas regiões atendidas pelo programa. O apoio financeiro do governo estadual também foi um dos resultados intermediários citados. Em relação à expectativa de resultados futuros, foi observada a maior participação de atores de outros municípios que hoje não fazem parte do programa, bem como a continuidade dos projetos em execução e a definição de um planejamento estratégico que apresente indicadores para o acompanhamento dos resultados do programa.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. et al. Desenvolvimento Regional na Região do Corede Missões (Rio Grande do Sul), na Perspectiva dos Agentes Públicos e Atores Sociais. In: **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. 1. ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, p. 78-86, 2001.

ANSELL, C; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BITTENCOURT, A. C. **A influência das práticas empreendedoras de uma universidade na formação de ecossistemas de inovação**: Um estudo à luz da teoria do trabalho institucional. Tese de Doutorado, Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, Brasil, 2019.

CAI, Yuzhuo; LATTU, Annina. Triple helix or quadruple helix: which model of innovation to choose for empirical studies?. **Minerva**, v. 60, n. 2, p. 257-280, 2022.

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, nº. 3-4, p. 201-234, 2009.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



COPPEDGE, M. **Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina**. Madrid: Síntesis, 1995

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. **Research Policy**, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

FELIZOLA, M; ARAGÃO, I. M de. A regionalização do ecossistema de inovação do Rio Grande do Sul. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 15, n. 3, p. 50-66, 2021.

GRANSTRAND, O; HOLGERSSON, M. Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition. **Technovation**, v. 90, p. 102098, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2014. 6. ed.

HUXHAM, C; VANGEN, S. Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. **Academy of Management journal**, v. 43, n. 6, p. 1159-1175, 2000.

KOMNINOS, N.; PALLOT, M.; SCHAFFERS, H. Special issue on smart cities and the future internet in Europe. **Journal of the knowledge economy**, v. 4, n. 2, p. 119-134, 2013.

LOPES, J.; FARINHA, L.; FERREIRA, J. J. Regional Innovation Ecosystems and Smart Specialization: opportunities and challenges for regions. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 16, n. 1, 2020.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.

MILLER, Kristel; MCADAM, Rodney; MCADAM, Maura. A systematic literature review of university technology transfer from a quadruple helix perspective: toward a research agenda. **R&d Management**, v. 48, n. 1, p. 7-24, 2018.

MINAYO, M. C. S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

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. **Revista Economia & Gestão**, v. 18, n. 51, p. 77-93, 2018.

MOORE, James F. Predators and prey: a new ecology of competition. **Harvard business review**, v. 71, n. 3, p. 75-86, 1993.



NORDBERG, K. Enabling regional growth in peripheral non-University regions—the impact of a quadruple helix intermediate organisation. **Journal of the Knowledge Economy**, v. 6, p. 334-356, 2015.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. Campinas: Papiros, 1997.

PURDY, Jill M. A framework for assessing power in collaborative governance processes. **Public administration review**, v. 72, n. 3, p. 409-417, 2012.

SECRETARIA DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Inova RS. Disponível em: <https://www.inova.rs.gov.br/programa-inovars>. Acesso em 01 ago. 2022.

THOMAS, L. D. W.; AUTIO, E. Innovation ecosystems in management: an organizing typology. **Oxford Research Encyclopedia of Business and Management**, p. 1-38, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## INDICADORES DE SUBDESARROLLO REGIONAL: UNA APLICACIÓN PARA O BRASIL.

REGIONAL UNDERDEVELOPMENT INDICATORS: AN APPLICATION FOR BRAZIL

INDICADORES DE SUBDESARROLLO REGIONAL: UNA APLICACIÓN PARA BRASIL

**Cristian Orlando Avila Quiñones<sup>1</sup>, Carlos Julio Moreno<sup>2</sup>, Elva Nelly Rojas Araque<sup>3</sup>,  
Nilton Marques de Oliveira<sup>4</sup>,**

<sup>1</sup>Pasante de Pós-doutorado do PPGDR- UFT, Professor de Pós-graduação ECACEN-UNAD

<sup>2</sup>Doutorando da Universidade de La Salle - UNISALLE

<sup>3</sup>Professora de Pós-graduação ECACEN-UNAD

<sup>4</sup>Professor de Pós-graduação PPGDR-UFT

### RESUMO

Este artigo analisa indicadores de base econômica nas regiões do Brasil. A teoria da base econômica explica as relações inter-regionais que englobam os fluxos de bens, pessoas e serviços, além de avaliar os impactos relevantes desses fluxos entre as regiões e a economia de referência. Como procedimentos metodológicos foram utilizados indicadores de análise regional (Quociente de Localização-QL e Coeficiente de Associação Geográfica - CAG) e a estimação do multiplicador de emprego, indicando como resultados os ramos de atividade mais especializados (denominados atividades básicas) em todas as regiões brasileiras analisadas. Os resultados do QL e do CAG obtidos para 2018 refletem que não mais de 3 regiões brasileiras apresentam a mesma atividade motora. A região Sudeste é a que apresenta mais atividades de base econômica; 19 de 25 e gera mais empregos do que as demais regiões brasileiras com 9 empregos não básicos para cada emprego básico criado. No entanto, ao comparar esses resultados com os de 2012, fica evidente que hoje todas as regiões brasileiras têm menos atividades especializadas e também estimulam menos oportunidades de trabalho.

**Palavras-chave:** Quociente de localização. regiões brasileiras. base econômica. Emprego. economia regional.

### RESUMEN

Este artículo analiza indicadores de base económica en las regiones de Brasil. La teoría de la base económica explica las relaciones interregionales que engloban el flujo de bienes, personas y servicios, además de evaluar los impactos relevantes de estos flujos entre las regiones y la economía de referencia. Como procedimientos metodológicos, se utilizaron indicadores de análisis regional (Cociente de Localización-CL y el Coeficiente de Asociación Geográfica - CAG) y la estimación del multiplicador de empleo, señalando como resultados las ramas de actividad más especializadas (denominadas actividades básicas) en todas las regiones brasileñas analizadas. Los resultados de los CL y los CAG obtenidos para el 2018 reflejan que no más de 3 regiones brasileñas tienen la misma actividad motora. Siendo la región del Sureste la que posee más actividades de base económica; 19 de 25 y genera más empleos que las otras regiones

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



brasileñas con 9 empleos no básicos por cada empleo básico creado. Sin embargo, también se evidencia al contrastar estos resultados con los de 2012, que hoy todas las regiones brasileras poseen menos actividades especializadas y estimulan también, menores oportunidades laborales.

**Palabras clave:** Cociente de localización. regiones brasileñas. base económica. Empleo. economía regional.

## ABSTRACT

This article analyzes economic base indicators in the regions of Brazil. The economic base theory explains the interregional relations that encompass the flow of goods, people and services, in addition to evaluating the relevant impacts of these flows between the regions and the reference economy. As methodological procedures, regional analysis indicators (Location Quotient-CL and the Coefficient of Geographical Association - CAG) and the estimation of the employment multiplier were used, indicating as results the most specialized branches of activity (called basic activities) in all the Brazilian regions analyzed. The results of the CL and the CAG obtained for 2018 reflect that no more than 3 Brazilian regions have the same motor activity. The Southeast region being the one with the most economic-based activities; 19 out of 25 and generates more jobs than the other Brazilian regions with 9 non-core jobs for every basic job created. However, when comparing these results with those of 2012, it is also evident that today all Brazilian regions have fewer specialized activities and also stimulate fewer job opportunities.

**Keywords:** Location quotient. Brazilian regions. economic base. Employment. regional economy.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza el perfil de la base económica de las regiones de Brasil en 2012 Vs. 2018 utilizando la división del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IGBE por Ramas de Actividad Económica-RAE. La línea directriz del análisis fue el estudio de Piacenti et al. (2002) y el de Martins, Lima y Piffer (2015) quienes discuten la base económica y el multiplicador de empleo en Brasil, y el trabajo de Avila, Sanabria y Oliveira (2022) que trabajan sobre Colombia. Así, a lo largo del texto, se realiza la comparación de los resultados de las regiones brasileñas de 2012 con los resultados de 2018.

El cambio del siglo XX al XXI marcó un nuevo ciclo de crecimiento económico en toda Latinoamérica. De 2000 a 2015, las economías brasileñas tuvieron promedios de crecimiento superiores al 3% anual. Como resultado, se produjeron cambios en los parámetros y capacidades de las ramas de actividad para generar y multiplicar empleos en toda la economía. Por ende, el análisis de las ramas de actividad económica en las regiones brasileñas es importante para identificar las actividades que se consideran de base económica. Es decir, aquellas que son motores de la economía por presentar una densidad diferenciada de ocupación laboral, y estar más especializadas regionalmente. Cuando una actividad se transforma en una base económica tiene un impacto en las actividades no básicas, al generarse una creciente demanda, tanto de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



bienes como de servicios. Por ende, es posible desarrollar políticas públicas que contribuyan al crecimiento del empleo y los ingresos en una región.

Así mismo, este análisis busca evidenciar el potencial de cada rama de actividad productiva dentro de la dinámica económica para generar empleos tanto directos como indirectos en el país.

Este artículo se estructura en 5 secciones, la presente introducción, un breve análisis de teorías de economía regional, la localización geográfica de las 5 regiones de Brasil, los resultados y discusión de los CL, CAG y MEB y se culmina con las respectivas conclusiones.

## REFERENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES.

El estudio de las regiones económicas pasa, necesariamente, por el examen de la relación entre el capital y el espacio geográfico. En esta medida, la economía regional ha formado parte del objeto de estudio de la economía casi desde sus orígenes (Smith, 1776). La teoría del crecimiento económico, en sus diferentes enfoques, abordó el problema del crecimiento desigual entre las regiones, con especial énfasis en la convergencia (Thirlwall, 2003; Galindo y Malgesini, 1994; Solow, 1956; Sala-i-Martin, 2000; Barro y Sala-i-Martin, 2009). Paralelamente tienen lugar otros desarrollos teóricos que concentran su atención en el crecimiento desequilibrado y divergente. En este enfoque las complementariedades juegan un papel importante ya que cuando una decisión de inversión aumenta la producción de una firma, este aumento puede impulsar aumentos en las firmas proveedoras de insumos y estos en demandas de nuevos recursos de otros sectores, cada movimiento con direcciones e intensidades diferentes dando lugar a la cadena de desequilibrios (Hirschman, 1958) Myrdal concibe el problema de la desigualdad económica, como el resultado del comportamiento de los distintos componentes del sistema económico de cada región. Por esta razón considera insuficiente la teoría del equilibrio estable, para explicar la dinámica de las asimetrías en el crecimiento de las regiones (Myrdal, 1957).

A mediados del siglo XX emerge otro enfoque teórico centrado en las asimetrías del desarrollo inducidas por condiciones estructurales. Según este enfoque teórico, las asimetrías estructurales en cierta medida tienen sus orígenes en la forma como procesos exógenos fueron penetrando en las economías latinoamericanas y que lo hicieron con intensidades y ritmos asimétricos (Prebisch 1981). La región incorporó las formas productivas modernas sin tener unas condiciones técnicas mínimas y, además, la organización de la producción capitalista permaneció circunscrita a ciertas ramas específicas de la actividad productiva en cada sector de actividad económica. Dadas las condiciones estructurales, las ganancias del proceso de industrialización se concentraron en el sector que albergaba menor proporción de trabajadores. La heterogeneidad estructural se nutre de formas productivas disímiles en el interior de cada uno de los distintos sectores y subsectores de actividad económica (Di Filippo y Jadue 1976).

De manera particular, los procesos de industrialización han sido determinantes en los cambios estructurales asociados al subdesarrollo, los cuales permiten la coexistencia de sectores con escasa incorporación de los avances tecnológicos y bajos ingresos. Sectores altamente

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



especializados y modernos con altos ingresos, pero con baja participación en el empleo (Pinto 1970). Una de las implicaciones que tiene la heterogeneidad estructural es que los beneficios del progreso tecnológico se distribuyen de manera asimétrica entre sectores. Esta concentración del progreso técnico puede tener representación en los niveles de desarrollo a escala regional al interior de los países ya que las industrias se han establecido en lugares geográficos específicos (Pinto, 1965).

Una vez establecidos ciertos patrones estructurales, tanto el capital como el progreso tecnológico adquieren una distribución desigual con marcadas tendencias de concentración a favor de las actividades o sectores económicos más modernos como es el caso de la industria fundamentalmente (Prebisch 2008). La heterogeneidad estructural permite que coexistan diferentes grados de productividad en los diferentes sectores económicos y por tanto las nuevas inversiones y el nuevo capital en sus distintas formas siguen trayectorias de acumulación concentradas en aquellos sectores que presentan las mayores productividades (Chena, 2010). De tal forma que las dinámicas de acumulación de recursos productivos refuerzan las asimetrías entre sectores económicos gracias a las condiciones estructurales (Bielschowsky 2009; Cimoli, 2005; Cimoli, 2007).

La heterogeneidad en la estructura de producción se convierte en un obstáculo para la generación y difusión del progreso tecnológico, y, por lo tanto, mientras esta no sea superada, no es posible conciliar la idea de un desarrollo homogéneo en el que el grueso de la sociedad se beneficie de los desarrollos tecnológicos y del conocimiento tecnológico (Dosi, 1991 y Katz, 2006). “La heterogeneidad estructural refleja la incapacidad de un modelo de desarrollo dado de difundir las prácticas productivas y tecnológicas óptimas, hacer un uso eficiente de los factores y beneficiar a sus propietarios con una retribución adecuada” (Capdevielle 2005, 101).

La dinámica estructural responde en gran medida a la utilización del progreso tecnológico, a partir del cual se fundamenta la competitividad nacional e internacional (Mancini y Lavarelo, 2014). Igualmente, la heterogeneidad estructural se autoreforza por la proximidad entre grupos de bienes que se configuran en torno a las capacidades requeridas para la producción competitiva de los mismos (Isabela, 2014). El progreso tecnológico destruye rutinas y se integra al sistema de innovación dando lugar a procesos de causación acumulativa y retroalimentación positiva (Robert y Yoguel, 2016). El cambio técnico se asocia con el cambio estructural, concretándose en la aparición de nuevos sectores, bienes y habilidades (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En estas condiciones surgen las dinámicas asimétricas que se alimentan de las brechas tecnológicas (Cimoli y Porcile, 2014), las cuales van a guiar la distribución de las capacidades necesarias para la incorporación progresiva del conocimiento a la producción, por medio de aprendizajes tecnológicos y rendimientos crecientes (Cimoli y Rovira, 2008). Por esta razón, las economías que se especializan en actividades intensivas en tecnología, consiguen mayores tasas de crecimiento de la productividad y posiblemente del ingreso (Fagerberg, 2000).

Las estructuras productivas subdesarrolladas no se desarrollan, por lo que es necesario sustituirlas por actividades aptas para incorporar el desarrollo moderno, basado en la tecnología y el conocimiento (Furtado, 1979). Estas asimetrías en el desarrollo se retroalimentan por los excedentes generados en cada una (Prebisch, 1981). En los sistemas económicos modernos el subdesarrollo se alimenta constantemente del acceso desigual a los recursos productivos y a las

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ganancias de productividad que surgen del proceso de modernización que va teniendo lugar en la tecnología y en la organización de la producción (Gill, 1965, 19). El subdesarrollo no es necesariamente una condición de falta de recursos, este tiene que ver más con el uso que se hace de los recursos (Sandilands, 1990). Cuando estas características no logran tener lugar en una economía se debilitan los procesos de valorización del capital, lo cual bloquea la capacidad para incorporar activamente las dinámicas capitalistas de productividad y modernización económica (García, 2006).

El espacio económico también actúa como un condicionante y articulador de las actividades productivas y el desarrollo económico regional (García y Rofman, 2013). El espacio económico es construido históricamente a partir de la interacción de los agentes con los diferentes recursos; pero en este devenir, se configuran dinámicas diferenciadas de localización de las actividades económicas, que a su vez constituyen una jerarquización de las regiones económicas (Sánchez, 1991). El espacio económico también puede definirse por razones políticas y administrativas, un cuerpo de fuerzas que se autorregulan y delimitan sus alcances, o como agregados homogéneos de actividades económicas (Perroux, 1950). Pero en esencia, el espacio es la representación de las coordenadas que dan cuenta de la localización de la actividad económica (Hiernaux y Lindon, 1993).

Por estas, entre otras razones, la funcionalidad de una región se distingue porque “en su interior, los intercambios socioeconómicos son más intensos que entre este territorio y el exterior y su límite siempre cambiante e impreciso, viene dado por el punto donde estas relaciones decaen por debajo de un umbral determinado y comienza el área de influencia de otro centro urbano.” (Sánchez, 2001, p.101). En este contexto, el concepto de región es, entonces, un instrumento para entender la dimensión espacial que asume la materialización de un subsistema económico dentro del espacio nacional en un tiempo determinado. La dimensión espacial que toma un sistema económico gira en torno a una unidad espacial con alguna delimitación en cuanto al espacio físico se refiere, la cual sirve de núcleo articulador de las dinámicas económicas conexas (Sanabria, 2017 y 2019). “las regiones centrales de los Estados están mejor situadas que las zonas periféricas para todas las actividades ligadas a los mercados. A muchos agentes económicos les interesa instalarse en ellas. Se crea, de este modo, una oposición centro/periferia” (Claval, 2002, p. 28).

Las diferentes ramas de actividad económica que conforman un sistema económico, presentan capacidades diferentes para el aprovechamiento del progreso tecnológico y, por esta razón, se configuran trayectorias de acumulación y desarrollo que profundizan las desigualdades en el tiempo. Estas complementariedades dinámicas de los factores y agentes, se circunscriben en gran medida al progreso tecnológico incorporado en el sistema económico y se manifiestan principalmente en forma de círculos virtuosos de rendimientos crecientes; los cuales impulsan tendencias hacia el desequilibrio (Reinert, 2002; Antonelli and Gehringer, 2015). Los rendimientos crecientes se asocian con la acumulación de capital y, en su dinámica, se crean condiciones que facilitan la incorporación de la tecnología, generando cambios progresivos impulsados por la innovación, que, a su vez, se convierte en fuerza transformadora de la actividad productiva (Young, 1928). Las innovaciones siguen ciertos patrones de selección sectoriales, en torno a los cuales se configuran procesos de acumulación de capacidades para la resolución de problemas, cuyos métodos convergen en trayectorias y paradigmas tecnológicos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



En este proceso juegan un papel de selección indirecta, las señales del mercado que, a su vez, condicionan el uso del progreso tecnológico (Dosi, 1982 y 1988; Schumpeter, 1947; Malerba, 2007).

Cuando el progreso tecnológico se traduce en reducción de precios, se genera un círculo virtuoso de progreso y acumulación en el mismo sector. Mientras que, si el avance tecnológico se traduce en mayores salarios, estos se convierten en demanda para otra clase de bienes, beneficiando a otros sectores. Es así como se gesta un cambio estructural (Frenkel and Maital, 2015). Una trayectoria se configura a partir de que las acciones pasadas inducen a nuevas acciones en la misma dirección obteniendo rendimientos crecientes (Robert y Yoguel, 2014). En esta dinámica, cada tecnología genera mayores beneficios para cada usuario a medida que su utilización se vuelve más frecuente. Cuando una tecnología genera rendimientos crecientes, el costo de sustituirla es alto. Con estos rendimientos, los actores tienen fuertes incentivos para enfocarse en una sola alternativa y continuar por un camino específico, una vez que se toman los pasos iniciales en esa dirección (Pierson, 2000). Las trayectorias tecnológicas recogen conjuntos de rutinas, seleccionadas por criterios como las percepciones de los tecnólogos, el mercado y otros mecanismos de evaluación, según su rentabilidad. Los regímenes tecnológicos se consolidan principalmente dentro de cada industria y actúan como campo de interacción, que ayuda en el proceso de selección y adopción tecnológica (Dosi y Nelson, 1994).

### 3. METODOLOGÍA

A partir de las medidas de localización fueron explorados tres indicadores: El cociente de localización ( $CL$ ), el Coeficiente de Asociación Geográfica ( $CAG$ ) y el multiplicador del empleo.

La variable utilizada en el análisis será el número de empleos formales distribuidos por sector económico, bajo el supuesto de que los sectores más dinámicos emplean más mano de obra a través del tiempo. Lo que termina estimulando el consumo y la distribución de la renta local y regional.

Los datos del empleo formal fueron extraídos de la base de datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales-RAIS del IGBE (2018) actualizada a marzo de 2021, utilizando también la variable mano de obra ocupada en los 25 sectores económicos según su RAE. Es decir: 1) Extracción de minerales; 2) Mineral no metálico; 3) Eléctrico y Comunicaciones; 4) Industria metalúrgica; 5) Industria mecánica; 6) Madera y Mobiliario; 7) Papel y gráfico; 8) Caucho, Humo, Cuero; 9) Industria química; 10) Industria textil; 11) Industria del calzado; 12) Construcción civil; 13) Comercio al por menor; 14) Comercio al por mayor; 15) Alimentos y bebidas; 16) Institución financiera; 17) Profesional Administrativo Técnico; 18) Material de transporte; 19) Transporte y Comunicaciones; 20) Alojamiento Comunicaciones; 21) Servicio de utilidad pública; 22) Médicos Dentales; 23) Enseñanza; 24) Administración pública; y 25) Agricultura.

Tomando como referencia la metodología utilizada por Avila, Sanabria y Oliveira (2021), se efectuaron los arreglos vectoriales y matriciales de los datos con el objetivo de realizar las estimaciones de los coeficientes espaciales, como se muestra a continuación:



$$E_{ij} = \text{Mano de obra en la rama productiva } i \text{ del nuevo departamento } j \quad (1)$$

$$\sum_j E_{ij} = \text{Mano de obra en la rama productiva } i \text{ del nuevo departamento } j \quad (2)$$

$$\sum_i E_{ij} = \text{Mano de obra en todas las ramas productivas del nuevo departamento } j \quad (3)$$

$$\sum_i \sum_j E_{ij} = \text{Mano de obra en todas las ramas productivas y nuevos departamentos} \quad (4)$$

A partir de las cuatro ecuaciones anteriores, se construyeron las medidas de localización y el multiplicador de empleo. Las medidas del cociente de localización (5) y el coeficiente de asociación geográfica (6) son de naturaleza sectorial representando la localización de las actividades productivas entre los departamentos, es decir, buscan identificar patrones de concentración o dispersión de la mano de obra por rama de actividad en un determinado periodo.

La ecuación del cociente de localización CL (5) es utilizada para comparar la participación porcentual de la mano de obra del nuevo departamento con relación a la participación porcentual del total nacional. La importancia del departamento en el contexto nacional, en relación con el sector analizado, es demostrada cuando CL adquiere valores  $\geq 1$ , representando las actividades básicas (localización significativa). Los sectores con valores  $< 1$  serían los no básicos (localización media y débil), lo que significa que la actividad productiva no está relativamente concentrada en la unidad territorial (ALVES, 2012; PIFFER, 2012).

$$CL = \frac{E_{ij} / \sum_j E_{ij}}{\sum_i E_{ij} / \sum_i \sum_j E_{ij}} \quad (5)$$

La ecuación del Coeficiente de Asociación Geográfica CAG (6) muestra la asociación geográfica entre dos sectores ( $i$  e  $k$ ) comparando las distribuciones porcentuales de la mano de obra entre las regiones. Sus valores varían de cero (0) a uno (1). Cuando adquiere valores próximos a cero, significa que el sector  $i$  estará distribuido regionalmente de la misma forma que el sector  $k$ , evidenciando que los patrones de localización de los sectores están asociados geográficamente (ALVES, 2012).

$$CAG_{ik} = \frac{\left[ \left[ \frac{E_{ij}}{\sum_i E_{ij}} \right] - \left[ \frac{E_{ij}}{\sum_k E_{ij}} \right] \right]}{2} \quad (6)$$

Según Lira y Quiroga (2009) dentro del análisis regional la base económica es representada por la producción exportable, bajo el supuesto de que los sectores con  $CL > 1$  muestran una especialización relativa, en este orden de ideas existen también las actividades no básicas que según Piffer (2012) son aquellas que producen bienes y servicios para el consumo interno. Es decir, cada región estaría dividida entre las actividades básicas y las no básicas en la teoría de la base económica. Las actividades básicas serian aquellas orientadas en los mercados interregionales, mientras las actividades no básicas están enfocadas en el mercado interno y/o local (NORTH, 1977). Por otro lado, existe el cálculo del multiplicador del empleo básico, el cual indica los componentes necesarios para formar la base económica.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Piffer (2009) describe la forma como se deben calcular los empleos básicos y no básicos en determinada región tal como aparece en la ecuación (7), donde:  $B_{ij}$  es el empleo básico de la actividad  $i$  en la región  $j$ ,  $S_{ij}$  es el empleo en la actividad  $i$  en la región  $j$ ,  $S_{tj}$  es el empleo total en la región  $j$ ,  $N_i$  es el total del empleo en la actividad  $i$  en el país y  $N_t$  es el total de empleos en el país. Si existiera alguna relación entre el empleo y las actividades básicas de exportación, entonces,  $B_{ij}$  será mayor que uno.

$$B_{ij} = S_{ij} - S_{tj} \left( \frac{N_i}{N_t} \right) \quad (7)$$

El empleo no básico se calcula por la diferencia entre el empleo total de la región ( $S_t$ ) menos el empleo básico ( $B_i$ ). El multiplicador de empleo, en cambio, surge de la necesidad de medir la sensibilidad de la demanda de productos locales ante los impactos que las medidas exógenas tienen en esta economía (COSTA et al., 2002; PIACENTI et al., 2002; PIFFER, 2012).

Así, el empleo total es el resultado de la suma del empleo básico ( $B_i$ ) y no básico ( $ENB$ ):

$$S_t = B_i + ENB \quad (8)$$

Debido a la demanda externa, la variación del empleo total en la región está formada por la suma de las variaciones en cada uno de sus componentes:

$$\Delta S_t = \Delta B_i + \Delta ENB \quad (9)$$

Así, dado que el multiplicador de empleo básico ( $K$ ) está definido por  $K = \Delta S_t / \Delta B_i$  (10), se reemplaza  $\Delta B_i$  por el valor obtenido por la fórmula (10), formando:

$$K = \frac{\Delta S_t}{(\Delta S_t - \Delta ENB)} \quad (11)$$

Según Costa et al. (2002), dividiendo los miembros se obtiene la fórmula del multiplicador de empleo:

$$K = \frac{1}{1 - \left( \frac{\Delta ENB}{\Delta S_t} \right)} \quad (12)$$

El resultado del multiplicador de empleo cuantos empleos son generados en la rama de actividad no básica dado el aumento de un empleo en las ramas de actividades básicas (PIFFER, 2009).

### 3.1 Ubicación geográfica de las regiones de Brasil

Para realizar el análisis de las regiones de Brasil se han seleccionado las 25 economías (estados), que componen las 5 regiones del país: Norte, Centro-Oeste, Noreste, Sureste y Sur (ver la figura 1).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Figura 1 - Localización geográfica de las regiones de Brasil.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presentan los resultados del análisis para cada una de las 5 regiones de Brasil. Las tablas 1-5 presentan los CL de Brasil para sus 25 sectores 2012 y 2018 respectivamente. Las RAE o sectores regionales con un  $CL \geq 1$  se definirán como las actividades netamente exportadoras (actividades básicas o actividades motoras), debido a que son estas actividades especializadas, las que estimularán nuevos puestos laborales en la economía a nivel regional local e interregional. Los sectores se enumeraron de la siguiente forma: 1) Extracción de minerales; 2) Mineral no metálico; 3) Eléctrico y Comunicaciones; 4) Industria metalúrgica; 5) Industria mecánica; 6) Madera y Mobiliario; 7) Papel y gráfico; 8) Caucho, Humo, Cuero; 9) Industria química; 10) Industria textil; 11) Industria del calzado; 12) Construcción civil; 13) Comercio al por menor; 14) Comercio al por mayor; 15) Alimentos y bebidas; 16) Institución financiera; 17) Profesional Administrativo Técnico; 18) Material de transporte; 19) Transporte y Comunicaciones; 20) Alojamiento Comunicaciones; 21) Servicio de utilidad pública; 22) Médicos Dentales; 23) Enseñanza; 24) Administración pública; y 25) Agricultura.

### 4.1 Región Norte.

La Región Norte es la mayor en extensión en Brasil (45% del territorio nacional), por lo que limita con siete países y con el Océano Atlántico. Esta región está compuesta por 7 estados, tiene una población de 18 millones de personas (11,5% de la población total) y un territorio de 3.853mil km<sup>2</sup>. Para el 2018 su PIB fue de 387,5 billones de reales una participación regional dentro del PIB brasileño del 7%. Así mismo, analizando el perfil de la base económica de esta región en 2018, se identifican 6 de 25 actividades económicas como básicas: Extracción Mineral; Eléctrico y comunicaciones; Construcción Civil; Servicio de utilidad pública; Administración pública y Agricultura. Una actividad motora menos que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima; Piffer (2015). Donde nuevamente la actividad de extracción de minerales se destaca entre las 5 regiones brasileñas por la extracción de fosfatos,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



calizas, cobre, hierro y manganeso. Finalmente, su generación de empleo cayó del 2012 al 2018, evidenciando que continúa la región norte siendo la más baja entre las 5 regiones brasileiras en la generación de empleo, dado que por cada nuevo puesto laboral en el sector básico se estimula la generación de alrededor de 5 puestos de trabajo en el sector no básico en 2018 (véase la tabla 1).

**Tabla 1.** Perfil de las actividades de base económica en la Región Norte de Brasil en 2012 y 2018

Ramas de actividad economica	R. Norte 2012	Brasil 2012	CL	Base del multiplicador de empleo	R. Norte 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Extrativa Mineral	26,312.00	259,297.00	1.84	11,985.34	25,387.0	212,629.0	<b>2.09</b>	13,225.60
Prod. Mineral Não Metálico	21,598.0	448,671.0	0.87		14,417.0	355,016.0	0.71	
Elétrico e Comunicação	23,757.0	812,455.0	0.53		23,604.0	227,540.0	1.81	10,589.76
Indústria Metalúrgica	19,731.0	628,272.0	0.57		16,434.0	628,342.0	0.46	16,434.00
Indústria Mecânica	39,913.0	310,541.0	<b>2.33</b>	22,755.01	17,730.0	530,382.0	0.58	17,730.00
Madeira e Mobiliário	23,070.0	600,843.0	0.69		22,803.0	403,254.0	0.99	
Papel e Gráfico	35,795.0	485,421.0	1.33	8,974.56	9,054.0	335,843.0	0.47	
Borracha, Fumo, Couros	10,983.0	408,885.0	0.49		9,560.0	296,481.0	0.56	
Indústria Química	11,116.0	335,042.0	0.60		19,029.0	870,590.0	0.38	19,029.00
Indústria Têxtil	19,860.0	934,633.0	0.38		6,500.0	808,862.0	0.14	6,500.00
Indústria Calçados	7,290.0	1,011,714.0	0.13		390.0	273,114.0	0.02	390.00
Construção Civil	89.0	334,055.0	-		111,799.0	1,861,846.0	1.05	5,309.94
Comércio Varejista	74,232.0	1,837,796.0	0.73		415,232.0	7,596,552.0	0.96	
Comércio Atacadista	24,316.0	423,277.0	1.04	929.13	84,525.0	1,623,132.0	0.91	
Alimentos e Bebidas	192,827.0	2,832,570.0	1.23	36,322.07	83,000.0	1,904,255.0	0.76	
Instituição Financeira	406,693.0	7,697,920.0	0.96		27,981.0	860,790.0	0.57	
Adm Técnica Profissional	79,271.0	1,528,235.0	0.94		190,763.0	5,386,546.0	0.62	
Material de Transporte	26,420.0	839,389.0	0.57		17,039.0	464,473.0	0.64	
Transporte e Comunicações	176,989.0	5,261,738.0	0.61		117,635.0	2,589,060.0	0.79	
Aloj Comunicações	109,797.0	2,617,423.0	0.76		178,045.0	4,184,282.0	0.74	
Serviço Utilidade Pública	175,627.0	4,036,267.0	0.79		25,616.0	438,048.0	1.02	561.66
Médicos Odontológicos Vet.	63,190.0	1,704,839.0	0.67		85,367.0	2,152,021.0	0.69	
Ensino	84,804.0	1,707,729.0	0.9		110,295.0	2,055,964.0	0.94	
Administração Pública	881,693.0	8,937,443.0	1.79	387,882.11	956,755.0	9,080,653.0	1.84	437,383.28
Agricultura	86,812.0	1,464,257.0	1.07	5,908.99	98,126.0	1,491,440.0	1.15	12,822.47
<b>Total de todas las actividades</b>	<b>2,622,185.00</b>	<b>47,458,712.0</b>			<b>2,667,086.00</b>	<b>46,631,115.0</b>		
			Emp. Básico	474,757.2			Emp. Básico	539,975.7
			Emp. No Básico	2,147,427.8			Emp. No Básico	2,127,110.3
			Multiplicador del empleo	<b>5.52</b>			Multiplicador del empleo	<b>4.94</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Región Centro-Oeste

La Región Centro-Oeste es la única que limita con todas las regiones brasileñas, lo que le permite mayor interacción comercial vía el sector transporte, hecho confirmado por los trabajos de Piacenti et al. (2002) y Martins, Lima y Piffer (2015). Esta región está compuesta por 3 estados, tiene una población de 16 millones de personas (13% de la población total) y un territorio de 1.606mil km<sup>2</sup>. Para el 2018 su PIB fue de 542,6 billones de reales una participación regional dentro del PIB brasileño del 10%. Así mismo, analizando el perfil de la base económica de esta región en 2018 se identifican 4 de 25 actividades económicas como básicas: Alimentos y bebidas; Institución financiera; Administración pública y Agricultura. Dos actividades motoras menos que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima; Piffer (2015). Donde nuevamente la actividad de Agricultura se destaca entre las 5 regiones brasileñas. Finalmente, su generación de empleo ha caído con respecto al 2012 y es la 3ra entre las 5 regiones brasileñas con 7,19 en 2018 (véase la tabla 2).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabla 2 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Centro-Oeste de Brasil en 2012 y 2018**

Ramas de actividad economica	R. Centro-Oeste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	R. Centro-Oeste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Extrativa Mineral	16,055.0	259,297.0	0.74		14,126.0	212,629.0	0.74	
Prod. Mineral Não Metálico	29,274.0	448,671.0	0.78		21,967.0	355,016.0	0.69	
Elétrico e Comunicação	26,661.0	812,455.0	0.39		4,561.0	227,540.0	0.22	
Indústria Metalúrgica	14,124.0	628,272.0	0.27		23,178.0	628,342.0	0.41	23,178.00
Indústria Mecânica	3,529.0	310,541.0	0.14		13,242.0	530,382.0	0.28	13,242.00
Madeira e Mobiliário	8,646.0	600,843.0	0.17		25,121.0	403,254.0	0.69	
Papel e Gráfico	32,239.0	485,421.0	0.79		20,237.0	335,843.0	0.67	
Borracha, Fumo, Couros	20,668.0	408,885.0	0.60		18,077.0	296,481.0	0.68	
Indústria Química	18,122.0	335,042.0	0.64		74,269.0	870,590.0	0.95	74,269.00
Indústria Têxtil	72,087.0	934,633.0	0.92		33,490.0	808,862.0	0.46	33,490.00
Indústria Calçados	46,123.0	1,011,714.0	0.54		2,684.0	273,114.0	0.11	2,684.00
Construção Civil	4,585.0	334,055.0	0.16		151,846.0	1,861,846.0	0.91	
Comércio Varejista	194,830.0	1,837,796.0	1.26	40,186.7	650,706.0	7,596,552.0	0.96	
Comércio Atacadista	28,849.0	423,277.0	0.81		128,130.0	1,623,132.0	0.88	
Alimentos e Bebidas	237,143.0	2,832,570.0	0.99		212,725.0	1,904,255.0	1.25	42,031.22
Instituição Financeira	653,716.0	7,697,920.0	1.01	5,966.1	84,334.0	860,790.0	1.09	7,174.43
Adm Técnica Profissional	111,404.0	1,528,235.0	0.87		411,998.0	5,386,546.0	0.85	
Material de Transporte	74,911.0	839,389.0	1.06	4,279.7	6,963.0	464,473.0	0.17	
Transporte e Comunicações	365,885.0	5,261,738.0	0.83		196,847.0	2,589,060.0	0.85	
Aloj Comunicações	179,583.0	2,617,423.0	0.82		365,225.0	4,184,282.0	0.97	
Serviço Utilidade Pública	345,667.0	4,036,267.0	1.02	6,030.9	34,536.0	438,048.0	0.88	
Médicos Odontológicos Vet.	111,273.0	1,704,839.0	0.78		185,034.0	2,152,021.0	0.96	
Ensino	136,607.0	1,707,729.0	0.95		167,598.0	2,055,964.0	0.91	
Administração Pública	1,003,858.0	8,937,443.0	1.33	251,807.1	1,042,460.0	9,080,653.0	1.28	228,487.63
Agricultura	257,626.0	1,464,257.0	<b>2.09</b>	134,414.5	290,570.0	1,491,440.0	<b>2.17</b>	156,880.17
<b>Total de todas las actividades</b>	<b>3,993,465.00</b>	<b>47,458,712.0</b>		<b>Emp. Básico 442,685.0</b>	<b>4,179,924.00</b>	<b>46,631,115.0</b>		<b>Emp. Básico 581,436.5</b>
				<b>Emp. No Básic 3.550.779.96</b>				<b>Emp. No Básico 3,598,487.6</b>
				<b>Multiplicador del empleo 9.20</b>				<b>Multiplicador del empleo 7.19</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.3 Región Noreste

La Región Noreste está compuesta por 9 estados y todos limitan con el Océano Atlántico, un gran potencial en la industria marítima. Esta región, tiene una población de 57 millones de personas (27,4% de la población total) y un territorio de 1.554mil km<sup>2</sup>. Para el 2018 su PIB fue de 1,004 billones de reales una participación regional dentro del PIB brasileño del 19%. Así mismo, analizando el perfil de la base económica de esta región en 2018, se identifican 6 de 25 actividades económicas como básicas: Producción mineral no metálico; Industria calzados; Construcción Civil; Servicios de utilidad pública; Enseñanza; y Administración pública. Una actividad motora menos que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima; Piffer (2015). Donde la actividad de Industria de Calzado se destaca entre las 5 regiones brasileñas. Finalmente, su generación de empleo ha caído con respecto al 2012 y es la 4ta entre las 5 regiones brasileñas con 5,63 en 2018 (véase la tabla 3).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



**Tabla 3 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Noreste de Brasil en 2012 y 2018**

Ramas de actividad economica	R. Noreste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	R. Noreste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Extrativa Mineral	44,811.0	259,297.0	0.95		36,457.0	212,629.0	0.92	
Prod. Mineral Não Metálico	91,440.0	448,671.0	1.12	10,008.1	69,072.0	355,016.0	1.05	3,238.11
Elétrico e Comunicação	62,563.0	812,455.0	0.42		13,885.0	227,540.0	0.33	
Indústria Metalúrgica	31,520.0	628,272.0	0.28		50,812.0	628,342.0	0.44	50,812.00
Indústria Mecânica	12,841.0	310,541.0	0.23		27,948.0	530,382.0	0.28	27,948.00
Madeira e Mobiliário	26,260.0	600,843.0	0.24		30,537.0	403,254.0	0.41	
Papel e Gráfico	37,830.0	485,421.0	0.43		37,298.0	335,843.0	0.60	
Borracha, Fumo, Couros	43,725.0	408,885.0	0.59		27,361.0	296,481.0	0.50	
Indústria Química	30,844.0	335,042.0	0.51		94,931.0	870,590.0	0.59	94,931.00
Indústria Têxtil	107,194.0	934,633.0	0.63		140,858.0	808,862.0	0.94	140,858.00
Indústria Calçados	177,461.0	1,011,714.0	0.97		105,452.0	273,114.0	<b>2.08</b>	54,805.96
Construção Civil	116,245.0	334,055.0	1.92	55,615.4	357,796.0	1,861,846.0	1.04	12,536.75
Comércio Varejista	348,141.0	1,837,796.0	1.04	14,588.8	1,323,375.0	7,596,552.0	0.94	
Comércio Atacadista	78,069.0	423,277.0	1.02	1,246.0	268,313.0	1,623,132.0	0.89	
Alimentos e Bebidas	635,178.0	2,832,570.0	1.24	121,078.5	318,101.0	1,904,255.0	0.90	
Instituição Financeira	1,309,224.0	7,697,920.0	0.94		97,587.0	860,790.0	0.61	
Adm Técnica Profissional	252,825.0	1,528,235.0	0.91		920,043.0	5,386,546.0	0.92	
Material de Transporte	99,207.0	839,389.0	0.65		31,750.0	464,473.0	0.37	
Transporte e Comunicações	863,043.0	5,261,738.0	0.90		355,410.0	2,589,060.0	0.74	
Aloj Comunicações	344,510.0	2,617,423.0	0.73		664,925.0	4,184,282.0	0.86	
Serviço Utilidade Pública	627,851.0	4,036,267.0	0.86		90,463.0	438,048.0	1.11	9,231.73
Médicos Odontológicos Vet.	279,371.0	1,704,839.0	0.90		378,917.0	2,152,021.0	0.95	
Ensino	334,927.0	1,707,729.0	1.08	24,981.4	416,567.0	2,055,964.0	1.09	35,310.67
Administração Pública	2,422,560.0	8,937,443.0	1.49	800,451.8	2,541,410.0	9,080,653.0	1.51	857,500.91
Agricultura	235,916.0	1,464,257.0	0.89		247,969.0	1,491,440.0	0.90	247,969.00
<b>Total de todas las actividades</b>	<b>8,613,556.00</b>	<b>47,458,712.0</b>		<b>Emp. Básico 1,027,970.0</b>	<b>8,647,237.00</b>	<b>46,631,115.0</b>		<b>Emp. Básico 1,535,142.1</b>
				<b>Emp. No Básico 7,585,586.0</b>				<b>Emp. No Básico 7,112,094.9</b>
				<b>Multiplicador del empleo 8.38</b>				<b>Multiplicador del empleo 5.63</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.4 Región Sureste

La Región Sureste está compuesta por 4 estados y tres de ellos limitan con el Océano Atlántico. Esta región, tiene una población de 87,7 millones de personas (42% de la población total) y un territorio de 924,6mil km<sup>2</sup>. Para el 2018 su PIB fue de 2,290 billones de reales una participación regional dentro del PIB brasileño del 42%. Así mismo, analizando el perfil de la base económica de esta región en 2018, se identifican 19 de 25 actividades económicas como básicas, siendo la región brasileña con mayor número de actividades motoras, exceptuando los sectores de: Madera y muebles; Industria Textil; Industria de Calzado; Alimentos y bebidas; Administración pública y Agricultura. Dos actividades motoras más que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima; Piffer (2015). Finalmente, su generación de empleo ha caído con respecto al 2012 y aunque en 2018 presenta el mayor multiplicador de empleo entre las regiones brasileñas con 8,9, su caída ha sido muy grande, en 2012 la región Sureste estimulaba la generación de alrededor de 16 empleos en las actividades no básicas por cada puesto laboral nuevo en las actividades básicas, (véase la tabla 4).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabla 4 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Sureste de Brasil en 2012 y 2018**

Ramas de actividad economica	R. Sureste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	R. Sureste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Extrativa Mineral	150,043.0	259,297.0	1.14	18,370.5	119,103.0	212,629.0	1.14	14,632.68
Prod. Mineral Não Metálico	217,732.0	448,671.0	0.96		175,059.0	355,016.0	1.00	630.13
Elétrico e Comunicação	513,552.0	812,455.0	1.24	100,982.7	120,961.0	227,540.0	1.08	9,164.50
Indústria Metalúrgica	378,570.0	628,272.0	1.19	59,529.9	379,966.0	628,342.0	1.23	71,244.74
Indústria Mecânica	177,453.0	310,541.0	1.13	19,758.5	300,206.0	530,382.0	1.15	39,615.12
Madeira e Mobiliário	420,147.0	600,843.0	1.38	115,035.5	137,235.0	403,254.0	0.69	
Papel e Gráfico	170,194.0	485,421.0	0.69		179,510.0	335,843.0	1.09	14,501.34
Borracha, Fumo, Couros	237,377.0	408,885.0	1.14	29,742.8	164,677.0	296,481.0	1.13	19,007.94
Indústria Química	189,879.0	335,042.0	1.12	19,742.7	522,055.0	870,590.0	1.22	94,310.81
Indústria Têxtil	564,876.0	934,633.0	1.19	90,264.0	370,191.0	808,862.0	0.93	370,191.00
Indústria Calçados	487,191.0	1,011,714.0	0.95		66,607.0	273,114.0	0.50	66,607.00
Construção Civil	90,099.0	334,055.0	0.53		940,864.0	1,861,846.0	1.03	26,089.18
Comércio Varejista	804,193.0	1,837,796.0	0.86		3,798,154.0	7,596,552.0	1.02	65,764.50
Comércio Atacadista	214,133.0	423,277.0	1.00		834,851.0	1,623,132.0	1.05	37,362.77
Alimentos e Bebidas	1,378,902.0	2,832,570.0	0.96		802,254.0	1,904,255.0	0.86	
Instituição Financeira	3,913,133.0	7,697,920.0	1.00	4,084.8	504,041.0	860,790.0	1.19	81,111.81
Adm Técnica Profissional	811,557.0	1,528,235.0	1.05	35,510.4	3,085,848.0	5,386,546.0	1.17	439,293.65
Material de Transporte	503,961.0	839,389.0	1.18	77,714.4	314,149.0	464,473.0	1.38	85,940.97
Transporte e Comunicações	3,152,104.0	5,261,738.0	1.18	480,163.1	1,431,533.0	2,589,060.0	1.13	159,458.46
Aloj Comunicações	1,529,647.0	2,617,423.0	1.15	200,504.5	2,287,746.0	4,184,282.0	1.11	231,896.16
Serviço Utilidade Pública	2,244,617.0	4,036,267.0	1.10	194,977.3	214,257.0	438,048.0	1.00	
Médicos Odontológicos Vet.	968,445.0	1,704,839.0	1.12	102,717.9	1,160,982.0	2,152,021.0	1.10	103,636.43
Ensino	865,870.0	1,707,729.0	1.00		1,022,434.0	2,055,964.0	1.01	12,283.81
Administração Pública	3,457,541.0	8,937,443.0	0.76		3,346,973.0	9,080,653.0	0.75	
Agricultura	658,592.0	1,464,257.0	0.89		631,460.0	1,491,440.0	0.86	631,460.00
<b>Total de todas las actividades</b>	<b>24,099,808.00</b>	<b>47,458,712.0</b>		<b>Emp. Básico 1,546,964.7</b>	<b>22,911,116.00</b>	<b>46,631,115.0</b>		<b>Emp. Básico 2,574,203.0</b>
				<b>Emp. No Básic 22,552,843.3</b>				<b>Emp. No Básico 20,336,913.0</b>
				<b>Multiplicador del empleo 15.58</b>				<b>Multiplicador del empleo 8.90</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.5 Región Sur

La Región Sur está compuesta por 3 estados y todos limitan con el Océano Atlántico, un gran potencial en la industria marítima. Esta región, tiene una población de 29,7 millones de personas (14% de la población total) y un territorio de 576,7mil km<sup>2</sup>. Para el 2018 su PIB fue de 1.195 billones de reales una participación regional dentro del PIB brasileño del 22%. Así mismo, analizando el perfil de la base económica de esta región en 2018, se identifican 15 de 25 actividades económicas como básicas, siendo la segunda región brasileña con mayor número de actividades motoras, exceptuando los sectores de: Extracción Minera; Construcción civil; Institución Financiera; Administración técnica profesional; Alojamiento y comunicaciones; Servicios de utilidad pública; Médicos dentales; Enseñanza; Administración pública; y Agricultura. Una actividad motora menos que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima; Piffer (2015). Finalmente, su generación de empleo también ha caído con respecto al 2012 y aunque en 2018 presenta el segundo mayor multiplicador de empleo entre las regiones brasileñas con 8,1 en 2018, en 2012 la región Sur por cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas generaba aproximadamente 11 empleos en las actividades no básicas (véase la tabla 5).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabla 5 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Sur de Brasil en 2012 y 2018**

Ramas de actividad economica	R. Sur 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	R. Sur 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Extrativa Mineral	22,076.0	259,297.0	0.5		17,556.0	212,629.0	0.47	
Prod. Mineral Não Metálico	88,627.0	448,671.0	1.15	11,769.46	74,501.0	355,016.0	1.19	11,876.00
Elétrico e Comunicação	185,922.0	812,455.0	1.34	46,748.11	64,529.0	227,540.0	1.61	24,390.83
Indústria Metalúrgica	184,327.0	628,272.0	1.71	76,703.73	157,952.0	628,342.0	1.43	47,112.16
Indústria Mecânica	76,805.0	310,541.0	1.44	23,609.19	171,256.0	530,382.0	1.83	77,696.35
Madeira e Mobiliário	122,720.0	600,843.0	1.19	19,795.33	187,558.0	403,254.0	<b>2.64</b>	116,423.79
Papel e Gráfico	209,363.0	485,421.0	<b>2.52</b>	126,210.17	89,744.0	335,843.0	1.51	30,501.13
Borracha, Fumo, Couros	96,132.0	408,885.0	1.37	26,089.82	76,806.0	296,481.0	1.47	24,506.60
Indústria Química	85,081.0	335,042.0	1.48	27,688.16	160,306.0	870,590.0	1.04	6,733.49
Indústria Têxtil	170,616.0	934,633.0	1.07	10,512.96	257,823.0	808,862.0	1.81	115,139.34
Indústria Calçados	293,649.0	1,011,714.0	1.69	120,341.95	97,981.0	273,114.0	<b>2.03</b>	49,803.55
Construção Civil	123,037.0	334,055.0	<b>2.15</b>	65,813.23	299,541.0	1,861,846.0	0.91	
Comércio Varejista	416,400.0	1,837,796.0	1.32	101,584.75	1,409,085.0	7,596,552.0	1.05	69,049.43
Comércio Atacadista	77,910.0	423,277.0	1.07	5,402.47	307,313.0	1,623,132.0	1.07	20,991.70
Alimentos e Bebidas	388,520.0	2,832,570.0	0.8		488,175.0	1,904,255.0	1.45	152,263.47
Instituição Financeira	1,415,154.0	7,697,920.0	1.07	96,496.96	146,847.0	860,790.0	0.97	
Adm Técnica Profissional	273,178.0	1,528,235.0	1.04	11,390.68	777,894.0	5,386,546.0	0.82	
Material de Transporte	134,890.0	839,389.0	0.94		94,572.0	464,473.0	1.15	12,638.73
Transporte e Comunicações	703,717.0	5,261,738.0	0.78		487,635.0	2,589,060.0	1.07	30923.52
Aloj Comunicações	453,886.0	2,617,423.0	1.01	5,520.30	688,341.0	4,184,282.0	0.93	
Serviço Utilidade Pública	642,505.0	4,036,267.0	0.93		73,176.0	438,048.0	0.95	
Médicos Odontológicos Vet.	282,560.0	1,704,839.0	0.97		341,721.0	2,152,021.0	0.90	
Ensino	285,521.0	1,707,729.0	0.98		339,070.0	2,055,964.0	0.93	
Administração Pública	1,171,791.0	8,937,443.0	0.77		1,193,055.0	9,080,653.0	0.74	
Agricultura	225,311.0	1,464,257.0	0.90		223,315.0	1,491,440.0	0.85	223,315.00
<b>Total de todas las actividades</b>	<b>8,129,698.00</b>	<b>47,458,712.0</b>	<b>Emp. Básico</b>	<b>775,677.3</b>	<b>8,225,752.00</b>	<b>46,631,115.0</b>	<b>Emp. Básico</b>	<b>1,013,365.1</b>
			<b>Emp. No Básico</b>	<b>7354020.72</b>			<b>Emp. No Básico</b>	<b>7,212,386.9</b>
			<b>Multiplicador del empleo</b>	<b>10.48</b>			<b>Multiplicador del empleo</b>	<b>8.12</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como conclusión preliminar, podría afirmarse que son las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste las 3 regiones de menor especialización entre sus actividades productivas (dado que, de las 25 actividades productivas de Brasil, ninguna está especializada en más de 3 regiones y el promedio es de 2 regiones por actividad motora), con menos del 24% de actividades básicas, también son las 3 regiones brasileñas de menor generación de empleo. Sin embargo, son las regiones brasileñas del Sureste y del Sur las que tienen el 76% y el 60% de las actividades motoras, respectivamente. Esto aunado que la región Sureste posee 3 actividades básicas que ninguna otra región posee: Administración técnica profesional, Alojamiento de comunicaciones y Médicos dentales. Finalmente, la región Sur también posee 2 actividades básicas que ninguna otra región brasileña tiene: Madera y mobiliario y la Industria Textil.

Desde el ámbito de la geografía económica, la concentración geográfica de las actividades económicas ocurre por el aprovechamiento de las economías de escala que provienen de la combinación de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda de los bienes y servicios. Es decir, la demanda condiciona la localización de la producción, de tal manera que el mercado se hace mayor en la medida que los fabricantes o industriales se van localizando en un determinado lugar. A partir de esta consideración, los resultados arrojados por nuestro modelo parecen estar ajustados con esta teoría; ya que, a primera vista, la producción se ubica allí donde presenta menores costos de transporte con facilidad de contacto con el mercado global, más allá del mercado local, por lo que las actividades básicas tienden a estar en la parte costera con alto aprovechamiento de la infraestructura portuaria.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCONTRO LATINO AMERICANO DE GESTÃO SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Por ende, son las regiones Sureste y Sur, las que jalonan la economía nacional. No obstante, se evidencio que, aunque la región Sureste fue la única que aumento sus actividades motoras entre el periodo 2012 a 2018. Básicamente todas las regiones brasileñas cayeron drásticamente en la generación de empleo.

Ahora bien, en la tabla 6 se presentan los resultados del coeficiente de asociación geográfica de Brasil, respectivamente. A través de los siguientes intervalos para su análisis:  $CAG = 0$  Asociación total (\*);  $0,1 \leq CAG \leq 0,34$  = Asociación significativa;  $0,35 \leq CAG \leq 0,68$  = Asociación media;  $0,69 \leq CAG \leq 1,04$  = Asociación débil, se determinará qué sectores están distribuidos regionalmente de la misma forma que el sector de referencia. Por ende, se evidencia que todas las RAE de las 5 regiones de Brasil (exceptuando el sector de Industria del calzado – 1/25), están asociadas significativamente. Así mismo, en las tablas 6 se presenta en escalas de grises para cada sector la cantidad de regiones donde es un motor de la economía (actividad básica), discriminado por CL igual y mayor a la unidad, reflejando que ninguna actividad económica se encuentra especializada en más de 3 regiones.

**Tabla 6 - Coeficiente de Asociación Geográfica en las regiones de Brasil 2018**

Sectores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	R*	
1 Extrativa Mineral	**																									2	
2 Prod. Mineral Não Metálico	0,15	**																									3
3 Indústria Metalúrgica	0,21	0,15	**																								2
4 Indústria Mecânica	0,25	0,19	0,08	**																							2
5 Elétrico e Comunicações	0,20	0,18	0,11	0,08	**																						3
6 Material de Transporte	0,24	0,18	0,08	0,13	0,15	**																					2
7 Madeira e Mobiliário	0,38	0,27	0,27	0,23	0,24	0,34	**																				1
8 Papel e Gráfico	0,18	0,10	0,07	0,09	0,09	0,15	0,23	**																			2
9 Borracha, Fumo, Couros	0,18	0,11	0,05	0,08	0,10	0,13	0,23	0,03	**																		2
10 Indústria Química	0,16	0,13	0,08	0,15	0,18	0,11	0,32	0,09	0,09	**																	2
11 Indústria Têxtil	0,24	0,11	0,17	0,14	0,17	0,25	0,22	0,11	0,14	0,20	**																1
12 Indústria Calçados	0,49	0,34	0,41	0,37	0,40	0,47	0,31	0,37	0,39	0,45	0,25	**															2
13 Alimentos e Bebidas	0,22	0,10	0,18	0,21	0,20	0,26	0,22	0,12	0,14	0,18	0,11	0,32	**														2
14 Serviço Utilidade Pública	0,13	0,05	0,20	0,23	0,20	0,22	0,30	0,15	0,16	0,13	0,15	0,37	0,12	**													3
15 Construção Civil	0,11	0,05	0,19	0,22	0,19	0,21	0,30	0,14	0,15	0,12	0,16	0,39	0,13	0,02	**												3
16 Comércio Varejista	0,12	0,04	0,17	0,20	0,18	0,19	0,28	0,12	0,13	0,10	0,13	0,39	0,10	0,04	0,03	**											2
17 Comércio Atacadista	0,12	0,05	0,15	0,19	0,16	0,18	0,28	0,10	0,11	0,09	0,14	0,39	0,10	0,05	0,04	0,02	**										2
18 Instituição Financeira	0,14	0,13	0,10	0,15	0,18	0,13	0,32	0,10	0,09	0,03	0,21	0,46	0,16	0,12	0,11	0,10	0,09	**									2
19 Adm Técnica Profissional	0,08	0,09	0,14	0,18	0,21	0,16	0,34	0,12	0,11	0,08	0,18	0,43	0,16	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	**								1
20 Transporte e Comunicações	0,12	0,08	0,11	0,15	0,15	0,14	0,29	0,08	0,07	0,06	0,17	0,42	0,13	0,09	0,08	0,06	0,04	0,05	0,05	**							2
21 Aloj Comunicações	0,10	0,08	0,14	0,18	0,18	0,17	0,31	0,10	0,10	0,07	0,17	0,42	0,13	0,07	0,05	0,05	0,04	0,06	0,04	0,03	**						1
22 Médicos Odontológicos Vet	0,10	0,07	0,16	0,19	0,19	0,18	0,32	0,11	0,12	0,09	0,16	0,41	0,13	0,06	0,04	0,04	0,04	0,07	0,03	0,05	0,02	**					1
23 Ensino	0,13	0,04	0,19	0,23	0,20	0,22	0,30	0,14	0,15	0,13	0,15	0,38	0,12	0,01	0,01	0,03	0,04	0,11	0,08	0,08	0,06	0,05	**				2
24 Administração Pública	0,21	0,20	0,36	0,39	0,32	0,38	0,33	0,30	0,31	0,28	0,28	0,33	0,18	0,16	0,17	0,19	0,20	0,26	0,22	0,24	0,21	0,20	0,16	**			3
25 Agricultura	0,20	0,16	0,28	0,32	0,28	0,31	0,32	0,23	0,24	0,21	0,21	0,43	0,11	0,12	0,12	0,12	0,13	0,18	0,15	0,17	0,14	0,13	0,13	0,15	**	2	

Fuente: Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Este artículo analizó el perfil de la base económica de las regiones de Brasil utilizando indicadores de análisis regional. Esta herramienta teórica y metodológica permitió identificar aspectos relacionados con el crecimiento del empleo de cada región frente a la economía brasileña, respectivamente. Así, se identificaron las principales ramas de actividad económica de las macrorregiones brasileñas y se consideraron las actividades de base económica, es decir, las actividades motoras (básicas) de cada región de Brasil.

Según los resultados de los Cocientes de Localización, se evidencia que los sectores especializados, que más aportan en la generación de empleo en las regiones brasileñas son: Mineral no metálico; Eléctrico; Servicio de utilidad pública; Construcción civil y Administración pública, dado que son los motores de crecimiento en 3 de las 5 regiones. En

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



cuanto a los sectores básicos que registran la más baja participación regional son Administración técnica profesional; Alojamiento de comunicaciones; Médicos dentales; Madera y mobiliario; y la Industria Textil, que solo se encuentran especializadas en una región.

Entre las regiones brasileras, sobresalen las regiones del Sureste y del Sur que poseen de las 25 actividades productivas el 76% y el 60% de las actividades motoras, respectivamente. Mientras sus regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste no poseen cada una más del 24% de actividades especializadas.

Teniendo en cuenta el MEB entre las regiones brasileñas, es la región Sureste donde cada nuevo empleo en el sector básico estimula la generación de aproximadamente nueve puestos laborales en el sector no básico, seguida por la región Sur con ocho en 2018. Por otro lado, la región brasileña que genera menos empleo es la Norte, con aproximadamente cinco empleos no básicos por cada empleo básico creado.

No obstante, aunque es la región Sureste la única que aumento sus actividades motoras entre el periodo 2012 a 2018, mientras las cuatro regiones restantes perdieron actividades especializadas. Todas las regiones brasileñas cayeron drásticamente en la generación de empleo.

En síntesis, los cocientes de localización y el multiplicador de empleo reflejan el comportamiento decreciente que ha tenido el PIB de Brasil, pasando de \$ 2.465 billones USD en 2012 a \$ 1.917 billones USD en 2018. Por lo cual, los resultados del presente artículo abren una ventana a futuras investigaciones en pro del desarrollo regional, se requiere reinterpretar cuidadosamente las diferentes variables socioeconómicas regionales para establecer cuáles son los factores determinantes de esta contracción en cada una de las regiones brasileñas.

## 6. REFERENCIAS

ALVES, L. R. Indicadores de localização, especialização e estruturação regional. En: Piacenti, C. A.; Ferrera de Lima, J. (Ed.), **Análise regional: metodologias e indicadores** Curitiba, Brasil: Camões. 2012, p. 63-87.

ANTONELLI, C. y GEHRINGER, A. "The competent demand-pull hypothesis". En CRESPI, F y QUATRARO, F. (2015). **The economics of knowledge, innovation and systemic technology policy**. Ed. Routledge. London and New York. 2015. Pp. 1538- 2034.

AVILA, C., SANABRIA, S. y OLIVEIRA, N. Indicadores de subdesarrollo regional: una aplicación para Colombia. **Revista Informe GEPEC**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 106–126, 2022. <https://doi.org/10.48075/igepec.v26i1.28152>

AVILA, C., SANABRIA, S. y OLIVEIRA, N. Localización y especialización productiva: la región de la amazonía colombiana. **Revista RA'EGA - O espaço geográfico em análise**, Curitiba, PR. V.52, p. 60-83. 2021. <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v52i0.76860>

BARRO, R. y SALA-I-MARTIN, X. **Crecimiento económico**. Barcelona: Reverté. 2009.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BIELSCHOWSKY, R. Sesenta Años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de la CEPAL**. (97). 2009.

CAPDEVIELLE, M. **Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México**. Santiago de Chile: CEPAL-BID. 2005.

CHENA, P. I. La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de argentino. **Revista de Comercio Exterior**, 60(2), 99-115. 2010.

CIMOLI, M. **Progreso técnico y cambio estructural en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL. 2007.

CIMOLI, M. (Ed.) **Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL-BID. 2005.

CIMOLI, M. Y PORCILE, G. Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox. **Cambridge Journal of Economics**, (38), 215–237. 2014.  
<https://doi.org/10.1093/cje/bet020>

CIMOLI, M. y PORCILE, G. Tecnología, heterogeneidad y crecimiento. Caja de herramientas estructuralista. **Serie desarrollo productivo**, (194). 2013.

CIMOLI, M y ROVIRA, S. Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development. **Journal of economic issues**, XLII (2), 327-347. 2008. <https://www.jstor.org/stable/25511318>

CLAVAL, P. El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. **Boletín de la A.G. E.**, (32), 21-39. 2002.

COSTA, J. S.; DELGADO, A. P.; GODINHO, I. M. A teoria de base econômica. In. COSTA, J. S. (Org.). **Compêndio de Economia Regional**. Coimbra: APDR, 2002.

DI FILIPPO, A. y JADUE, S. La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones. **El Trimestre Económico**, 43(169), 167-214. 1976.

DOSI, G. Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. **Journal of Economic Literature**, 26(3), 1120-71. 1988.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories. **Research policy**, (11), 147-162. 1982. [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(82\)90016-6](https://doi.org/10.1016/0048-7333(82)90016-6)

DOSI, G. Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva evolucionista de la innovación, el comercio y el crecimiento. **Pensamiento Iberoamericano**, (20). U. Complutense de Madrid. 1991.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



DOSI, G. y NELSON, R. An introduction to evolutionary theories in economics. **Journals of evolutionary economics**, (4), 153-172. 1994. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01236366>

FAGERBERG, J. Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. **Structural Change and Economic Dynamics**, 11(4), 393-411. 2000. [https://doi.org/10.1016/S0954-349X\(00\)00025-4](https://doi.org/10.1016/S0954-349X(00)00025-4)

FRENKEL, A y MAITAL, S. "Market-based demand-driven innovation". En CRESPI, F y QUATRARO, F. (2015). **The economics of knowledge, innovation and systemic technology policy**. Ed. Routledge. London and New York. 2015. Pp. 2034-2908.

FURTADO, C. **Teoría y Política del Desarrollo Económico**. Buenos Aires: Editores Siglo XXI, Octava edición. 1979.

GALINDO, M. y MALGESINI, G. **Crecimiento económico: principales teorías desde Keynes**. Madrid: McGraw-Hill. 1994.

GARCÍA, A. y ROFMAN, A. Poder y Espacio: hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina. **Problemas del Desarrollo**, (175), 101-25. 2013.

GARCÍA, J.G. Inserción exterior, transformación y desarrollo en la periferia. **Cuadernos de Economía**, XXV (44). Universidad Nacional de Colombia, 57-99. 2006.

GILL, R. **Desarrollo económico**. Pasado y presente. UTEHA, México. 1965.

HIERNAUX, N., y LINDON, A. El concepto de espacio y el análisis regional. **SECUENCIA**, (25), PP. 89-110. 1993.

HIRSCHMAN, A. **La estrategia de desarrollo económico**. México: FCE. 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Relación Anual de Informaciones Sociales-RAIS, 2021.

ISABELLA, F. Dinámica de los sectores productivos para el cambio Estructural. Documento de trabajo No. 5. Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay. 2014. <https://ideas.repec.org/p/ulr/wpaper/dt-05-14.html>

KATZ, J. Cambio estructural y capacidad tecnológica local. **Revista de la CEPAL**, (89). 2006.  
LIRA, L. y QUIROGA, B. **Técnicas de análisis regional**, Series Manuales-CEPAL, ilpes, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.

LIRA, L. Y QUIROGA, B. Técnicas de análisis regional, Series Manuales-CEPAL, ilpes, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5500>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



MALERBA, F. (2007). Schumpeterian patterns of innovation and technological regimes. En H. Hanusch y A. Pyka (2007). *Elgar Companion to Neo-schumpeterian Economics* (pp. 344-359). UK: Edward Elgar.

MANCINI, M. y LAVARELO, P. Heterogeneidad estructural: origen y mutaciones de la problemática frente a las fases de internacionalización del capital. **Rev. H-industri@**, 8(15), 112-141. 2014. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/733>

MARTINS, H., LIMA, J. Y PIFFER, M. Indicadores de Base Econômica: uma aplicação para as Regiões Brasileiras. **Caderno de Geografia**, v.25, n.43, pp. 206-220. 2015  
doi: 10.5752/P.2318-2962.2015v25n43p206

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NORTH, D. A agricultura no crescimento econômico. En: Schwartzman, J. (Ed.), **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, Brasil: Cedeplar/Cetrede-Minter. 1997, p. 333-343.

NORTH, D. Location theory and regional economic growth. **Journal of Political Economy**, 63 (3), 243-258, 1955. <http://dx.doi.org/10.1086/257668>

NORTH, D. A agricultura no crescimento econômico. En: Schwartzman, J. (Ed.), **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, Brasil: Cedeplar/Cetrede-Minter. 1977, p. 333-343.

PERROUX, F. (1950). Economic Space: Theory and applications. **The Quarterly Journal of Economics**, 64(1), Oxford University Press, 89-104.

PIACENTI, C. A.; STAMM, C.; FERRERA DE LIMA, J.; PIFFER, M. A dinâmica da base de exportação das regiões do Brasil. **Estudo e debate**, Lajeado, vol. 09, nº 02, p. 95-109, 2002.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, 94(2), 251-267. 2000. <https://doi.org/10.2307/2586011>

PIFFER, M. **A teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do Estado do Paraná no final do século XX**. 2009. Tese Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, Brasil.

PIFFER, M. Indicadores de base econômica. En: Piacenti, C. A.; Ferrera de Lima, J. (Ed). **Análise regional: metodologias e indicadores**. Curitiba, Brasil: Camões. 2012, p. 51-62.

PIFFER. et al. A base de exportação e a reestruturação das atividades produtivas no Paraná. In: CUNHA, M. S.; SHIKIDA, P. F. A.; ROCHA Jr. W. F. **Agronegócio paranaense: Potencialidades e desafios**. Cascavel: Edunioeste, 2002. p. 56-72.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. **El Trimestre Económico**, 37(145), 83-100. 1970.

PINTO, A. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo Latinoamericano. **El Trimestre Económico**, 32(125), 3-69. 1965.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico. Crisis y transformación**. México: FCE. 1981.

REINERT, E. El papel de la tecnología en la creación de ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano, **Cuadernos de difusión**, 7(12), 7-38. 2002.  
<http://jefas.esan.edu.pe/index.php/jefas/article/view/117>  
<https://hdl.handle.net/20.500.12640/1881>

ROBERT, V. y YOGUEL, G. Complexity paths in neo-Schumpeterian evolutionary economics, structural change and development policies. **Structural Change and Economic Dynamics**, (38), 3–14. 2016. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2015.11.004>

SALA-I-MARTIN. **Apuntes de crecimiento económico**. Barcelona: Antoni Bosch. 2000.

SANABRIA-GÓMEZ, S. A. Progreso tecnológico y divergencias regionales: evidencia para Colombia (1980-2010). Investigaciones Regionales-**Journal of Regional Research**, (38), 7-25. 2017. <https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/01-SANABRIA.pdf>

SANABRIA-GOMEZ, S. A. Microdinámica evolutiva de los desequilibrios económicos regionales: una propuesta metodológica. **Revista de Estudios Regionales**, 3, p. 93-115, 2019.

SANCHEZ, J. L. La región y el enfoque regional en geografía económica. **Boletín de la A.G.E.** Universidad de Salamanca, (32), 95-111. 2001.

SÁNCHEZ, J. E. **Espacio, Economía y Sociedad**. Barcelona: Siglo XXI. 1991.

SANDILANDS, R. **Vida y política económica de LAUCHLIN CURRIE**. Ed. Legis Fondo Editorial. Bogotá. 1990.

SCHUMPETER, J. La respuesta creadora en la historia económica. En J. SCHUMPETER, Ensayos. Barcelona: OIKOS. 1947

SMITH, A. (1997(1776)). **Investigación sobre la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones**. México: FCE.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economic**, 70(1). 1956.

THIRLLWAL, A. **La naturaleza del crecimiento**. México: FCE. 2003.

YOUNG, A. Increasing Returns and Economic progress. **The Economic Journal**, 28.1928.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## MEDIDAS INSTITUCIONAIS E O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS-TO

INSTITUTIONAL MEASURES FOR FACING COVID-19 PANDEMIC IN THE METROPOLITAN REGION OF PALMAS, CAPITAL CITY OF TOCANTINS STATE (TO), BRAZIL

MEDIDAS INSTITUCIONALES Y EL ENFRENTAMIENTO DE LA COVID-19 EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE PALMAS-TO

Erisvaldo de O. Alves<sup>1</sup>, Mônica A. da Rocha Silva<sup>2</sup>, Nilton Marques de Oliveira<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doutorando do PPGDR UFT

<sup>2</sup> Professora Dr<sup>a</sup> do PPGDR e do Curso de Economia UFT

<sup>3</sup> Professor Dr<sup>o</sup> do PPGDR e do Curso de Economia UFT

### RESUMO

O artigo buscou analisar as medidas de enfrentamento à Pandemia da COVID-19 na Região Metropolitana de Palmas-TO. A ênfase recaiu sobre as instituições e seu padrão de adaptabilidade, no primeiro ano da crise sanitária, o enquadramento conceitual e teórico é dado pelo Institucionalismo e o conceito de Eficiência Adaptativa de Douglass North. A metodologia é o estudo de caso com a revisão bibliográfica e documental utilizando como instrumento de coleta a pesquisa em páginas oficiais das organizações do poder executivo. As principais considerações apontam que as medidas instituídas na região metropolitana seguiram o que definiu a Capital Palmas (Polo da Região), as medidas foram implementadas conforme os padrões de universalidade, legitimidade e coerção e que o cenário do avanço da curva de contaminação exigiu medidas rígidas para conter a disseminação da doença; apesar da descontinuidade da coordenação federal, as normas instituídas localmente foram necessárias para garantir segurança diante das informações imperfeitas, notadamente, no período pré-vacina.

**Palavras-chave:** Eficiência Adaptativa. COVID-19. Instituições. Palmas-TO.

### RESUMEN

El artículo buscó analizar las medidas de enfrentamiento a la Pandemia de la COVID-19 en la Región Metropolitana de Palmas-TO. El énfasis estuvo con las instituciones y su patrón de adaptabilidad, en el primer año de la crisis sanitaria, el marco conceptual y teórico es dado por el Institucionalismo y el concepto de Eficiencia Adaptativa de Douglass North. La metodología es el estudio de caso con la revisión bibliográfica y documental utilizando como instrumento de recolección la investigación en páginas oficiales de las organizaciones del poder ejecutivo. Las principales consideraciones indican que las medidas instituidas en la región metropolitana siguieron lo que definió la Capital Palmas (Polo de la Región), las medidas fueron implementadas conforme los patrones de universalidad, legitimidad y coerción, y que el escenario del avance de la curva de contaminación exigió medidas rígidas para contener la



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



diseminación de la enfermedad; a pesar de la discontinuidad de la coordinación federal, las normas instituidas localmente fueron necesarias para garantizar seguridad frente a las informaciones imperfectas, especialmente, en el período previo a la vacunación.

**Palabras clave:** Eficiencia Adaptativa; COVID-19; Instituciones; Palmas-TO.

## ABSTRACT

This paper aimed to analyze the measures to combat the COVID-19 pandemic in the metropolitan region of Palmas, Capital City of Tocantins State (TO), Brazil. The emphasis has been placed on institutions and their adaptability pattern in the first year of the health crisis. The conceptual and theoretical framework was taken from the Institutionalism and the Douglass North's concept of Adaptive Efficiency. The methodology is a case study with the bibliographical and documental review, researching and collecting data in official pages from the executive power organization sites. The main considerations show that the measures implemented in the metropolitan region followed what was defined for the Palmas, Capital City (Polo of the Region), according to the standards of universality, legitimacy, and coercion, and that the scenario of the contamination curve advancement demanded rigid measures to stem the spread of the epidemic. Despite the discontinuity of federal coordination, the rules taken locally were needed to guarantee security in the face of questionable information, notably, in the pre-vaccination period.

**Keywords:** COVID-19. Adaptive Efficiency. Institutions. Palmas, Capital City of Tocantins State (TO), Brazil.

## INTRODUÇÃO

Com o surgimento da COVID-19 foram necessárias respostas institucionais novas e muitas vezes, contrárias à rotina e cultura local, principalmente as de distanciamento social. Esse cenário exigiu adaptações para minimizar, de forma preliminar e eficiente as incertezas advindas com a pandemia. O desafio passou a ser maior pela existência de discursos que julgavam ser imprescindível buscar a manutenção das ações típicas do mercado, ainda que diante de um cenário fortemente impactado por informações imperfeitas e crise sanitária.

O artigo busca discutir as soluções escolhidas e as adaptações necessárias ao enfrentamento da COVID-19, na Região Metropolitana de Palmas-TO, considerando o controle da institucionalização que estabelece “padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis” (BERGER, LUCKMANN, 2004, p. 80) e considerando também o conceito de Eficiência Adaptativa apresentado em (NORTH, 1990), gerando um conjunto de normativas com suas características de: legitimidade, universalidade e coerção.

A urgência da adaptação se justifica porque em 2019, os sistemas de saúde em todo o mundo foram desafiados por casos de infecções respiratórias graves, o causador era um patógeno desconhecido que surgiu na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. Logo os cientistas reconheceram o patógeno como um novo tipo do coronavírus o SARS-COV-2, e a doença

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



20 ANOS



APOIO:



ocasionada foi denominada de COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde – OMS (BARBERIA et al., 2021). O risco para a vida das pessoas obrigou adaptações impostas pelas organizações com medidas que refletiram em várias áreas da vida em sociedade, dentre as quais a econômica, o que não coloca essa dimensão como o centro do problema, mas apenas recebedora de efeitos colaterais.

O institucionalismo de Douglass North apresenta situações onde o funcionamento do mercado precisa se adaptar e a pandemia exigiu essas alterações. No entanto, forças contrárias, expostas em discursos sistemáticos e frequentes prejudicaram o resultado de algumas medidas, como exemplo, o isolamento físico social, alegando para tal a defesa da segurança do desenvolvimento econômico do país (MACHADO, et al, 2020).

Sendo assim, a pesquisa analisou as medidas de enfrentamento à COVID-19, na Região Metropolitana de Palmas-TO, implementadas durante 2020. A referência é Palmas, por entender-se que é representativa da região metropolitana, já que os outros municípios implementaram medidas de enfrentamento na mesma linha e logo após a adoção pela Capital, por ser o “Polo” da região, no sentido de (PERROUX, 1967).

Isto posto, este artigo está estruturado da seguinte forma, além desta introdução, a seguir uma breve revisão do institucionalismo de North e considerações sobre a COVID-19, na terceira parte apresenta-se a metodologia, a quarta os resultados e discussões, e por fim, as considerações finais.

## METODOLOGIA

O artigo fundamenta-se como abordagem bibliográfica e documental (COFFEY, 2014) e tem caráter qualitativo (CRESWELL, 2007). Do ponto de vista da natureza, a pesquisa é aplicada e, exploratória pela ótica dos objetivos, por analisar o caso da resposta institucional na Região Metropolitana de Palmas-TO, ao avanço da COVID-19. O procedimento técnico foi levantar, em páginas oficiais do poder executivo, as principais medidas instituídas como resposta imediata à Pandemia.

Para a elaboração dos mapas coropléticos, utilizados para georeferenciar e facilitar a visualização das informações, utilizou-se o Software QGIS. A área de estudo é a Região Metropolitana de Palmas, formada por 16 (dezesesseis) municípios: Palmas (Capital do Estado), Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia, que segundo a Secretaria de Planejamento, SEPLAN (2021) corresponde a uma área de 24.830 km<sup>2</sup>, e aproximadamente 9% (nove) por cento da área do Estado.

Foi levantado o número de casos de COVID-19 na região para 05 (cinco) períodos distintos: 30/03/2020 (primeiros casos registrados na Capital), 30/06/2020, 30/09/2020, 30/12/2020, 30/03/2021, dados coletados junto a Secretaria da Saúde do Tocantins, (SESAU, 2022). A localização dos municípios e da região no Tocantins consta no Mapa 01.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



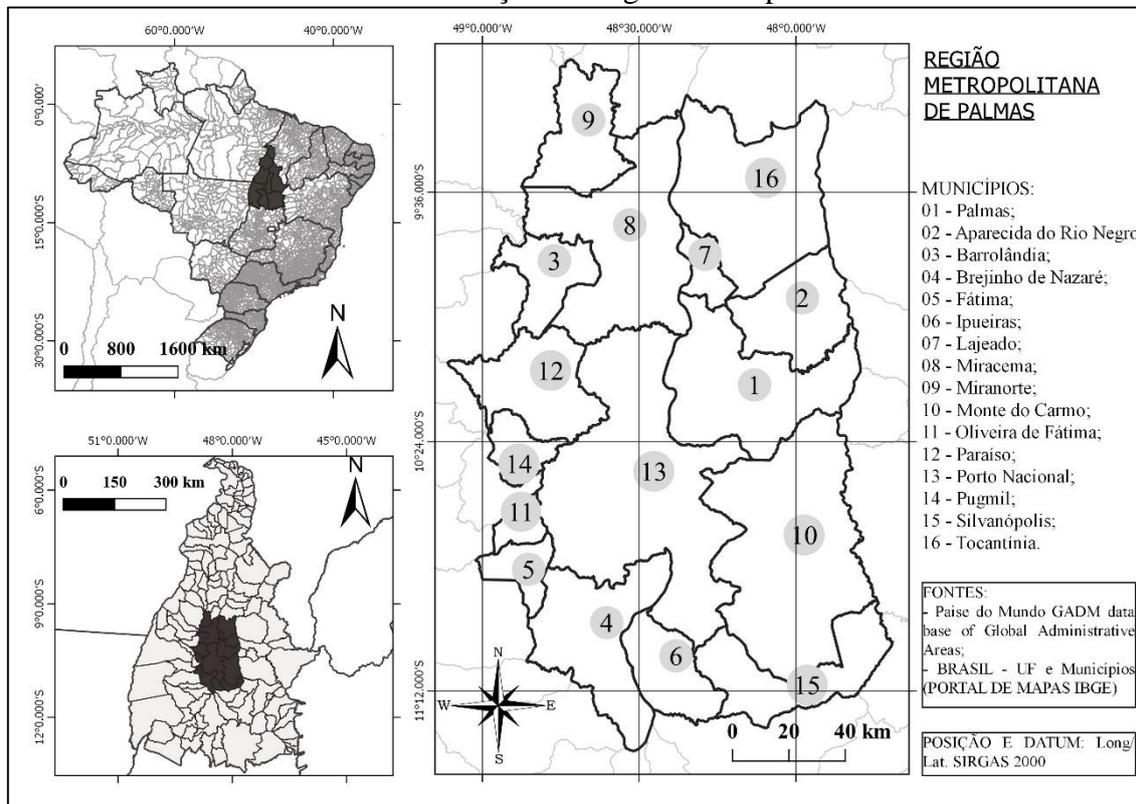
PROMOTORES:



APOIO:



MAPA 01 – Localização da Região Metropolitana de Palmas



Fonte: Autores com base em Portal de Mapas – IBGE, 2022

Considerando que a Pandemia da COVID-19 exigiu uma adaptação abrupta, fugindo do padrão incremental das mudanças, tem-se a instalação de conflitos mais acentuados que os percebidos em mudanças lentas e graduais “as mudanças à margem podem ser tão lentas que temos que adotar uma perspectiva histórica para percebê-las, muito embora vivamos em um mundo em que a celeridade da mudança institucional seja bem patente” (NORTH, 2018, p. 18). No caso da pandemia a mudança institucional foi rápida e necessária, nesse panorama, as forças políticas para alteração de regras formais foram decisivas na tomada de decisões oportunas, notadamente, no momento de informações imperfeitas sobre a doença, o que foi minimizado no segundo momento, quando começou a vacinação em massa.

## BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTITUCIONALISMO, EFICIÊNCIA ADAPTATIVA E A PANDEMIA DA COVID-19

Nessa sessão apresentam-se aspectos do Novo Institucionalismo de North, que servem de sustentação para suas alegações, assim como, o conceito de Eficiência Adaptativa discutido em (NORTH, 2005), por fim, breves considerações sobre a pandemia da Covid-19 e suas consequências para as ações das organizações.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## O Novo Institucionalismo

Para Queiroz-Stein (2021) as recentes transformações das Ciências Econômicas enfraqueceram o neoclassicismo enquanto matriz teórica, fortalecendo uma percepção de desenvolvimento em torno de um ambiente político e epistemológico plural e diversificado. O institucionalismo não é uma corrente de pensamento homogênea, e o denominado Novo Institucionalismo, de Douglass North, defende que as instituições são pilares para o desenvolvimento, ou melhor “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018, p. 13).

De acordo com Cavalcante (2020) o novo institucionalismo de Douglass North parte de conceitos e teorias desenvolvidos pelos neoclássicos, mas flexibilizando a hipótese de racionalidade completa. Dessa forma, os agentes possuem uma racionalidade limitada para a tomada de decisão e não conseguiriam fazer a melhor escolha dentre todas as disponíveis. Essa modificação ocorreu porque o autor entende que a teorização neoclássica, apesar de elegante, é inadequada para responder às mudanças e resolver os problemas humanos, já que o mundo evolui continuamente de maneiras novas e inovadoras (NORTH, 2005).

North destaca o desempenho das instituições, que seriam as regras do jogo na sociedade, ainda que o autor conceba suas ideias considerando a interação entre as instituições e o desempenho econômico, têm-se interações mais plurais e impactam outras dimensões além da econômica “as fronteiras do sistema econômico são permeáveis e mutáveis, estando as estruturas imersas em outras estruturas socioeconômicas” (QUEIROZ-STEIN, 2021, p. 111) mas isso só é possível pela concepção da racionalidade limitada, já que, os agentes econômicos não possuem capacidade computacional e se o mundo é repleto de incertezas, a interação humana é fortemente influenciada pelas instituições, por atuarem para diminuí-las.

Há também a importância no conceito de regras formais, que seriam as leis, decretos, portarias, regulamentos, dentre outros; instituídas por um Estado, que deve ser um regulador, o que certamente ocasiona reações dos indivíduos a esses estímulos. Há distinção entre instituições como regras do jogo “restrições que moldam a interação humana”, e as organizações; grupos de indivíduos que trabalham em prol de um objetivo comum. Dessa interação surgem as mudanças institucionais que impactam a maneira pela qual a sociedade evolui (NORTH, 2018).

Há também as regras informais, exemplificadas como sendo códigos de conduta, normas de comportamento e convenções, essas seriam bem mais amplas que as regras formais e apontadas como as fontes evidentes e imediatas da escolha nas interações cotidianas. Em North (1990) há destaque para o papel fundamental do tempo, através das mudanças incrementais e o conceito de *path-dependence* onde as “escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado” (NORTH, 2018, p. 9). Assim, o crescimento econômico dependeria da interação entre tecnológica e a função de aprendizagem das regras formais e informais, que juntas formam a Matriz Institucional (CAVALCANTE, 2020).

## Instituições e a Eficiência Adaptativa



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sobre a Eficiência Adaptativa Queiroz-Stein (2021) afirma que North, em sua obra *Institutions, institutional change and economic performance* de 1990, discute brevemente esse conceito, sem aprofundá-lo, buscando associá-lo a processos de aprendizado fruto de erros e acertos na busca de soluções para problemas societais; ideia reorganizada em sua obra *Understanding the Process of Economic Change* de 2005.

*Adaptive efficiency entails an institutional structure that in the face of the ubiquitous uncertainties of a non-ergodic world will flexibly try various alternatives to deal with novel problems that continue to emerge over time.* (NORTH, 2005, p. 154)

Douglas North propõe o conceito de Eficiência Adaptativa e, de acordo com Queiroz-Stein (2021) a Eficiência Adaptativa agrega a intencionalidade, sendo as mudanças econômicas resultado de ação intencional dos agentes, diante da leitura sobre a realidade. Nessa linha, tem-se que o cérebro estabelece conexões entre eventos, identificando padrões, que possibilitam interpretar experiências novas e assim irão se ajustando e acumulando mutações, conseqüentemente, vai se adaptando consoante as diferentes experiências contrapondo mente e o meio ambiente físico e sociocultural (QUEIROZ-STEIN, 2021). Por isso, a cultura é elemento determinante para a função de aprendizagem, sendo a chave para o entendimento de seus efeitos e das mudanças incrementais *path-dependence* (COSTA, 2019).

Dessa forma, deve-se perceber em North (2005) a relação entre as mudanças institucionais e a cultura, que passa inevitavelmente pelos processos de aprendizado a que os indivíduos são submetidos, são decorrentes dos processos mentais que conectam eventos e estabelecem padrões, permitindo interpretar novas experiências e possibilitando adaptar-se a elas “*Learning then is an incremental process filtered by the culture of a society which determines the perceived pay-offs*” (NORTH, 2005, p. 69).

No cotidiano os agentes decidem considerando ideologias, teorias, teologias, mitos dentre outros, definindo suas intenções por serem o filtro pelo qual o indivíduo enxerga a realidade, é esse esquema de percepção que influencia a forma de agir dos indivíduos, seu modelo mental. As mudanças estariam conectadas ao esforço deliberado dos indivíduos para controlar o ambiente onde vivem, tendo em vista as informações que os agentes possuem e o modelo mental que irá processá-las.

## A pandemia da COVID-19 e as instituições

A COVID-19 logo foi caracterizada como de alta periculosidade, dada sua alta taxa de transmissão e rápida disseminação, gerando síndromes respiratórias com grande potencial de mortalidade, no Brasil o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020 e no Tocantins em 18 de março do mesmo ano, em 30 de janeiro de 2020, a OMS classificou a síndrome como uma Emergência de Saúde Pública de âmbito Internacional, passando a constar na lista de pandemias do século XXI, junto as epidemias de ebola, gripe, cólera, tuberculose e tifo (MACHADO et al., 2020; AQUINO et al., 2020). Já Cunha et al. (2021) chegam a comparar a Pandemia a um “*Natural Hazards*” com alto grau de raridade e incerteza, dada as informações incompletas sobre o vírus.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Apesar da necessidade de alinhamento na resposta institucional, constatou-se que havia influência de forças diversas no desenvolvimento de políticas públicas e tomada de decisões no âmbito do Sistema Único de Saúde, permeadas por conflitos, ambiguidade e incertezas entre valores e interesses de grupos de escolha, que se acentuaram frente a progressão da pandemia no país (MACHADO, et al., 2020). Progressivamente, foi necessário evoluir de um contexto com medidas preventivas e protetivas, a grupos de risco, para medidas de isolamento horizontal marcadas pela recessão nas atividades do comércio, educação, cancelamento de eventos culturais, esportivos, dentre outros (MACHADO et al., 2020). Diante da falta de informações precisas sobre a doença, gradualmente foi sendo institucionalizado medidas de resposta mais rígidas.

Tais medidas incluem o isolamento de casos; o incentivo à higienização das mãos, à adoção de etiqueta respiratória e ao uso de máscaras faciais caseiras; e medidas progressivas de distanciamento social, com o fechamento de escolas e universidades, a proibição de eventos de massa e de aglomerações, a restrição de viagens e transportes públicos, a conscientização da população para que permaneça em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde (AQUINO et al., 2020, p. 2424).

Essas medidas foram implementadas de forma gradual, a definição de quais medidas e sua implantação variou porque regionalmente é necessário considerar aspectos culturais, socioeconômicos, políticos e a capacidade local, ou seja, trata-se de um “processo de implementação de Política Pública” que precisa considerar a participação dos atores de nível de rua (LOTTA, 2018) assim como, outros que ocupam cargos intermediários (NOVATO, NAJBERG, LOTTA, 2022). Destacando como atores determinantes para implementação das políticas os estados ou “governos subnacionais” (BARBERIA et al., 2021).

Na mesma linha Aquino et al., (2020) citam que alguns termos usados para referir-se às ações de enfrentamento à SARSCoV-2 não são novos e compõem-se de medidas não farmacológicas, utilizadas principalmente quando não há vacinas e medicamentos antivirais disponíveis, destacando-se o isolamento, a quarentena, o distanciamento social e as medidas de contenção comunitária.

Cabe destacar, a necessidade de analisar a condição socioeconômica local, porque as desigualdades sociais exigem medidas econômicas emergenciais de proteção aos trabalhadores, para garantir uma renda mínima ao grupo mais vulnerável. Uma política pública eficiente nesse sentido é de grande influência para garantir adesão de uma parcela relevante da população local às medidas de distanciamento social. O estabelecimento de “Políticas de Proteção Social” (RUA, 2014) que proteja a população vulnerável, enquanto perdurem as restrições às atividades econômicas é fundamental. Já que existe uma relação inversa, estatisticamente significativa, entre ajuda pública com o nível educacional e a renda familiar (DURÁN, 2021).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com Queiroz-Stein (2021, p. 114) North visualiza que “o homem cria instituições com o objetivo de reduzir a incerteza intrínseca ao mundo físico e sociocultural em que está inserido”. E foi nesse sentido que as prefeituras dos municípios da Região Metropolitana,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



criaram instituições imbuídas de legitimidade, universalidade e poder de coerção, ou seja, criaram (regras do jogo) para tentar diminuir as incertezas; a criação de uma matriz institucional que limitou relações sociais e econômicas devido à Pandemia da COVID-19, causou constrangimentos sobre as decisões nas dimensões política, social e econômica, “é preciso ter capacidade de adaptar a estrutura institucional à novidade permanente que o mundo incerto nos lega. Dessa maneira, o determinante para a performance econômica seria a conquista de eficiência adaptativa” (QUEIROZ-STEIN, 2021, p. 117).

De acordo com Barberia et al. (2021), as políticas implementadas para diminuir a mobilidade da população foram mais eficazes quando atreladas às políticas adotadas pelos governos estaduais; quanto mais abrangentes e prolongadas as intervenções não farmacêuticas de aumento do distanciamento social, melhor foi o resultado alcançado, por outro lado, pequenas mudanças em intervenções não farmacêuticas específicas, implicando em pouca mudança na rotina, resultaram em impactos pequenos na mobilidade. Nesse sentido, é necessário verificar a resposta do governo do Estado do Tocantins, o quadro 01 apresenta as principais medidas adotadas em âmbito estadual, o que gerou segurança para a Política adotada na Região Metropolitana de Palmas.

Quadro 01 – Principais medidas adotadas pelo Estado do Tocantins

Legislação	Data	Assunto	Acesso
DECRETO Nº 6.064 **	12/03/2020	Instala o Comitê de Crise para a COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5562">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5562</a>
DECRETO Nº 6.066	16/03/2020	Dispõe sobre jornada diária de trabalho na Administração Pública	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5564">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5564</a>
DECRETO Nº 6.070	18/03/2020	Declara Situação de Emergência no Tocantins em razão da COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5566">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5566</a>
DECRETO Nº 6.072	21/03/2020	Declara estado de calamidade pública no Tocantins pela COVID	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5567">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5567</a>
DECRETO Nº 6.083	13/04/2020	Dispõe sobre recomendações aos Prefeitos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5580">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5580</a>
DECRETO Nº 6.086	22/04/2020	Dispõe sobre trabalho remoto e a suspensão de atividades educacionais	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5585">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5585</a>
DECRETO Nº 6.087	27/04/2020	Dispõe sobre o uso de máscaras faciais, a suspensão de atividades educacionais e jornada de trabalho	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5588">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5588</a>
DECRETO Nº 6.092	05/05/2020	Dispõe sobre recomendações aos Prefeitos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5593">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5593</a>

Fonte: Autores com base em DOE do Tocantins, 2022

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



As medidas adotadas ao nível estadual permitiram que os municípios tivessem mais segurança para adotar suas regras de enfrentamento à Covid-19, o que certamente contribuiu para a eficácia das políticas de distanciamento social na região, ainda que tenha gerado insatisfações diante da mudança na rotina e diminuição da mobilidade. Há perdas decorrentes das adaptações como: os prejuízos para os processos de ensino aprendizagem (SÁNCHEZ-CRUZ, MASINIRE, VEZ-LÓPEZ, 2021), e as limitações para o desenvolvimento de algumas atividades econômicas. Mas tem-se que os benefícios foram maiores pela diminuição da propagação do vírus e alívio na sobrecarga do sistema de saúde.

Sobre renda da população, a Região Metropolitana de Palmas, localiza-se num Estado que aglomera grandes problemas socioeconômicos, o Tocantins possui 139 municípios, dos quais a maioria, ou seja, 72,53% dos trabalhadores, possui um rendimento *per capita* na faixa salarial média de até um salário mínimo. Sendo que 42,84% destes, recebem até meio salário mínimo, e 29,69% recebem de meio a um salário-mínimo (ROCHA SILVA, 2020). Os números da região não fogem à regra, de acordo com SEPLAN (2021) os 16 (dezesseis) municípios da região comportam uma população total, estimada em 2021, de 501.080 (quinhentos e um mil e oitenta) habitantes, aproximadamente 31% da população do Estado, e dos 100.884 (cem mil e oitocentos e oitenta e quatro) domicílios particulares existentes na região, levantados no censo de 2010, 53.812 (cinquenta e três mil e oitocentos e doze) ou (aproximadamente 53%), possuíam rendimento nominal mensal *per capita* de até um salário mínimo.

Por esse cenário, dentre as principais medidas no município de Palmas consta o decreto nº 1.882 de 24/04/2020, que concedeu benefício emergencial a trabalhadores que exerciam atividades econômicas cujo funcionamento tenha sido suspenso, medida “instituição” que colabora para a melhor aceitação das normas adaptativas, por diminuir a insegurança financeira (incertezas) advinda da crise sanitária, minimizando o conflito entre as regras formais de suspensão das atividades econômicas e a necessidade de renda para sobrevivência do indivíduo e da sua família.

Ainda que tenha ocorrido uma descoordenação por parte do governo federal Abrucio et al. (2020), foi a partir da Lei nº 13.979/20 que os estados e municípios iniciaram suas ações e publicaram em seus veículos oficiais as medidas de enfrentamento à pandemia. Tentando traçar um panorama das decisões institucionais tomadas localmente pelas organizações, num cenário de forte incerteza, relacionam-se decretos utilizados como instrumentos adotados na região de referência, reforçando que as medidas apresentadas na capital foram replicadas por todos os municípios que compõem a região metropolitana, quase que de forma homogênea, seguindo o município polo. O quadro 02 apresenta algumas medidas adotadas no município de Palmas, que para fins desse estudo, foi considerado representativo para a Região Metropolitana.

Quadro 02 – Principais medidas adotadas em Palmas

Legislação	Data	Assunto	Acesso
Decreto nº 1.856	14/03/2020	Declara situação de emergência em saúde pública no município de Palmas	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.859	18/03/2020	Altera o Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020, e dispõe sobre	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



		medidas de enfrentamento da (COVID-19)	
Decreto nº 1.862	22/03/2020	Declara estado de calamidade pública no município de Palmas	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.863	22/03/2020	Altera o Decreto nº 1.856 e dispõe sobre medidas de enfrentamento (COVID-19),	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.865	23/03/2020	Dispõe sobre medidas de enfrentamento à COVID-19	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.866	23/03/2020	Dispõe sobre a manutenção do abastecimento de alimentos na rede pública municipal de ensino	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.882	24/04/2020	Concede benefício emergencial em razão da Covid-19	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Portaria nº 036	13/05/2020	Organiza a oferta de benefícios eventuais em período de Pandemia	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.896	15/05/2020	Dispõe sobre a adoção de medidas restritivas no âmbito do município	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.931	11/08/2020	Altera as regras do Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária - Banco do Povo	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
MP nº 02	16/04/2021	Institui o Programa Emergencial Cartão da Família no âmbito do município de Palmas, conforme específica	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>

Fonte: Autores com base em Prefeitura de Palmas, 2022

Vale destacar que instituições como “regras do jogo” (NORTH, 2005), apresentam dentre suas principais características a coercitividade, e isso estar presente no padrão normativo “institucional” adotado, observável, por exemplo, no decreto nº 1.889 (08/05/2020) do município de Palmas, que autoriza o fechamento de vias públicas “Art. 1º É autorizado [...] o fechamento de vias públicas em que esteja ocorrendo elevada concentração e/ou aglomeração de pessoas”. Esse é um bom exemplo de instituição que constrange o indivíduo, direitos como ir e vir foram restringidos, gerando conflito entre as regras formais e as informais. Outro ponto polêmico foi atingir de forma direta o direito positivo e moral de poder exercer qualquer atividade econômica legal para o próprio sustento, dentre outras restrições exigidas pelo atual momento, requerendo o emprego da coercitividade do Estado, diante da objetividade do não fazer.

Mas assim como aconteceu com os empregados atingidos pelas medidas, os pequenos empresários, trabalhadores autônomos, pequenos produtores, dentre outros; também tiveram atenção do poder público, novamente utilizando o município polo para exemplificar, tem-se a Medida Provisória nº 02 de 16/04/2021, que concedeu benefício e instituiu o Programa Emergencial Cartão da Família, cujo objetivo foi contemplar pessoas em vulnerabilidade social, não atendidas por outros programas, dentre os quais “Art. 2º [...] II - de microempreendedores individuais, feirantes, mototaxistas e pequenos comerciantes, agricultores familiares, ambulantes do comércio local, impactados com as medidas restritivas de funcionamento das atividades econômicas no Município”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Na mesma linha o Decreto nº 1.931 de 11/08/2020 alterou, temporariamente, as regras de concessão de microcrédito priorizando microempreendedores individuais, ambulantes e feirantes (desde que sejam optantes do Simples Nacional), cooperativas ou outra forma associativa, microempresas e empresas de pequeno porte, além de agricultores. Por tanto, a complexa matriz institucional imposta foi assertiva em constranger o cidadão a mudar sua rotina de interação social, mas, ao mesmo tempo, buscar diminuir as incertezas.

Nos demais municípios da região metropolitana de Palmas, a Matriz Institucional possui o mesmo padrão da capital, autorizando afirmar que ocorreu uma adaptação abrupta na rotina das pessoas em detrimento da cultura local de proximidade física social, essas adaptações foram necessárias porque num contexto onde não havia vacinas e tratamentos médicos eficientes, as políticas de distanciamento social salvaram vidas (CUNHA et al., 2021). Por tanto, não desconsiderando os malefícios das *Fake News*, tem-se que a mudança nas “regras do jogo”, colaboraram para a resistência da população local e reforçou o discurso que havia uma dicotomia entre Emergência Sanitária e Sobrevivência Econômica, o que nem de longe pode ser equiparado, dada a incompatibilidade dessa comparação.

Quanto a gravidade da situação, o nosso recorte temporal inicia com 09 (nove) casos registrados na Capital Palmas em 30/03/2020, único município da região a registrar casos nessa data. Já em 30/09/2020 todos os municípios da região contavam com casos de Covid-19, sendo Palmas a que contava com maior quantidade 16.297 (dezesesseis mil duzentos e noventa e sete) casos, seguido por Porto Nacional e Paraíso na casa dos 2 mil casos. Ao fim da série pesquisada Palmas contava com 35.395 (trinta e cinco mil trezentos e noventa e cinco) casos, nessa data (30/03/2021) a quantidade de contaminações diárias na capital já desacelerava com 63 (sessenta e três) registros, em 30/09 e 30/12 foram respectivamente 181 (cento e oitenta e um) e 97 (noventa e sete) casos diários (SESAU, 2022). Por ser o município com maior número de contaminações e o polo econômico da região, o trabalho traz para discussão as medidas institucionalizadas na capital, que precisou adotar medidas drásticas por ter a situação mais grave. O Mapa 02 apresenta a evolução dos casos da COVID-19, no intervalo de 01 (um) ano.

## MAPA 02 – Distribuição dos casos na Região Metropolitana

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



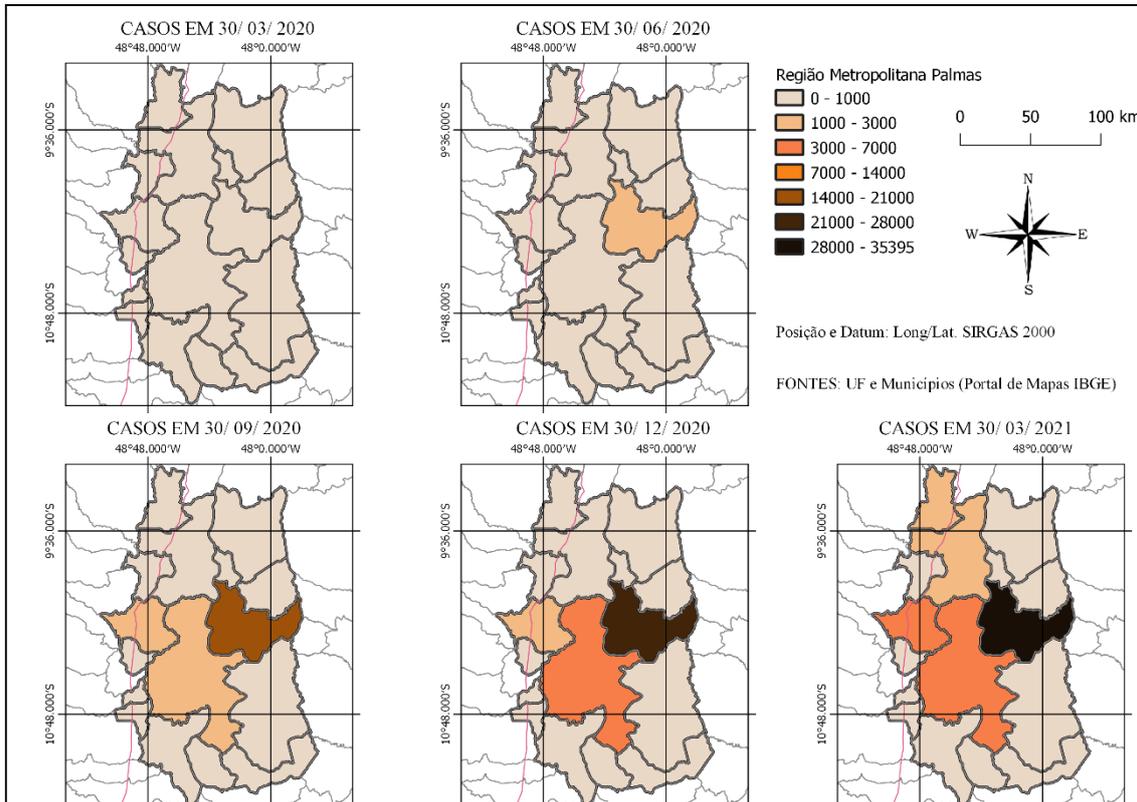
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Fonte: Autores com base em dados da pesquisa, 2021.

Outro exemplo do institucionalismo adaptando a vida na pandemia foi o fechamento de pontos de lazer na capital e a proibição de comercialização de bebidas alcoólicas em todos os estabelecimentos para pessoas físicas e jurídicas, decreto nº 1.896 de 15/05/2020. Medida extremamente impopular, considerando que Palmas foi reconhecida como a Capital onde os homens mais consumiam bebidas alcoólicas, antes da pandemia (G1 TOCANTINS, 2019). O que exigiu uma capacidade coercitiva grande para constranger a população a acatar a regra formal, por ser contrária à cultura local. Mesmo sendo impopular outros municípios da região seguiram o exemplo da capital na busca por segurança, já que a melhor referência é o maior e mais estruturado município da região. E nesse caso a decisão era necessária, já que Cunha (2021) num estudo que analisou dados de 78 (setenta e oito) países, obtiveram como resultado que as políticas de distanciamento social reduzem o número agregado de contaminados em (17,5/100 mil), quando medidas rigorosas são adotadas.

Apesar da polêmica de algumas medidas, as instituições representam um porto seguro, já que apresentam as restrições de comportamento dentro de uma sociedade, ainda que nem todos concordem ou aprovem as medidas institucionalizadas, fato é que diminuem as incertezas e ambiguidades do ambiente, essa diminuição das incertezas ocorre por apresentarem-se como uma estrutura, um guia para as atividades das pessoas.

Os “modelos mentais” (NORTH, 2005) permitem aos indivíduos explicarem e realizarem suas experiências físicas e socioculturais no ambiente que os circunscrevem. Mas, ao entrar em contato com as novidades trazidas pela experiência, as percepções operam as reações através

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



de retroalimentação, que reforçam ou modificam os modelos mentais. Na pandemia, as mudanças institucionais que geraram inúmeras medidas nos municípios, estariam relacionadas a esse processo. O aprendizado está nesse movimento de interpretação e de transformações, porque vários indivíduos se deparam com a mesma experiência e as compartilham (QUEIROZ-STEIN, 2021). Como exemplo o decreto nº 549 de 29/04/2020 em Paraíso do Tocantins ao suspender atividades educacionais presenciais e determinar teletrabalho, obrigou as organizações a se adaptarem para manter suas atividades, parte do que foi implementado continuará mesmo após resolvida a crise sanitária.

Por esse motivo, Costa (2019) chama a atenção para a recomendação de North, no sentido de desenvolver estruturas institucionais flexíveis capazes de se adaptarem e suportarem choques e mudanças, sem maiores fricções institucionais. De forma que em North a eficiência da adaptação seria a chave para o crescimento ao longo prazo. Nesse sentido, a legislação apresentada foi importante para a atividade econômica no Tocantins e nos municípios da região metropolitana de Palmas, isso porque, diferentemente do que pregam alguns agentes políticos, a crise econômica é um reflexo da pandemia, por tanto, necessário é resolver primeiro a crise sanitária para que a economia consiga realmente crescer de forma sustentável, qualquer solução fora desse contexto seria equiparado a focar toda a atenção na solução de um sintoma sem considerar a aplicação de remédios para curar a enfermidade.

A interação entre as percepções individuais e a experiência pode gerar uma percepção individual de que as regras do jogo são justas, portanto, devem ser respeitadas, mas também pode engendrar uma percepção dessas regras como não justas, inclinando o indivíduo a não respeitar tais regras. Portanto, caso os agentes percebam as regras do jogo como justas, a possibilidade de transgressão dessas regras será minimizada, o que reduziria os custos de monitoramento por parte do Estado (CAVALCANTE, 2020, p. 386).

Por tanto, não há distinção dos efeitos dessa crise para as outras grandes crises do mundo moderno. Ainda que se procure distinguir o pós-pandemia do pré-pandemia, não há elementos concretos que diferenciem tão contundentemente essas duas realidades, por outro lado, a necessidade de adaptação da dimensão econômica dada uma crise (como tantas que já existiram) é uma leitura menos cintilante, mas que revela um processo cíclico e reconhecido no crescimento econômico. Sendo assim, não só cabe a interpretação dos modelos mentais de North, onde se vale das instituições para implementar medidas adaptativas que colidem muitas vezes com as regras informais da cultura local, mas que minimizam as incertezas advindas das informações imperfeitas, como também, não se justifica supor que diferente de outras crises, a economia vá declinar de forma irreversível, já que historicamente essa dimensão sustenta-se em processos cíclicos.

Nessa discussão procurou-se destacar a capacidade da sociedade de se adaptar à realidade sempre em transformação, e longe de tentar esgotar o tema, o texto buscou fazer uma relação com a teoria institucional de Douglas North, ainda que não aprofunde em todos os elementos da eficiência adaptativa, entende-se existir um bom exemplo de explicação da realidade através da lupa teórica.

A pandemia exigiu adaptações importantes e necessárias para a continuidade das atividades econômicas, adaptações essas possíveis e que corretamente ocorreram conforme a teoria

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



institucionalista para diminuir as incertezas que se apresentaram, já que “As instituições devem pretender, e de fato pretendem ter autoridade sobre o indivíduo, independentemente das significações subjetivas que este possa atribuir a qualquer situação particular” (BERGER, LUCKMANN, 2004, p. 89), a discussão foi possível não abarcando apenas a dimensão econômica, porque o institucionalismo pode analisar esse campo da vida humana, mas não só ele. Discutir regras formais e informais, modelo mental, incertezas e informações imperfeitas, por meio das instituições é debater relações humanas, sejam políticas, econômicas ou sociais. Aprofundar unicamente na dimensão econômica exigiria analisar outros elementos como custo de informações (e não foi objeto do trabalho), mas sim, utilizar bases do institucionalismo como instrumentos adequados para a leitura do cenário.

Ademais, várias das adaptações contribuem para a eficiência adaptativa na economia, reuniões remotas continuarão a existir, o ensino à distância deu um salto de qualidade e quantidade, o trabalho remoto se mostrou adequado para várias atividades, etc. Muitas ações que necessitavam deslocamentos físicos demorados e custosos foram e continuarão a ser realizados com o uso da tecnologia. A eficiência adaptativa contribuiu para a eficiência alocativa, e assim, realiza também mudanças incrementais o que é um ganho.

## CONCLUSÃO

O artigo analisou as medidas adaptativas implementadas na Região Metropolitana de Palmas para enfrentamento a COVID-19, o fluxo das soluções mostra-se complexo e geram conflitos, por serem regras do jogo que contrariam as regras informais. No tocante ao isolamento social, têm-se intervenções essenciais e urgentes pela gravidade da situação, apresentando resultados positivos no momento de maior incerteza, momento pré-vacina, essas e outras regras formais instituídas na região, seguindo o que definiu o município polo, constrangeram os indivíduos pelo uso da coercitividade do Estado e buscaram garantir condições mínimas de sobrevivência para setores econômicos fortemente impactados pelas medidas de isolamento social, ou seja, são as regras do jogo buscando diminuir as incertezas advindas das informações imperfeitas.

As conexões econômicas, políticas e sociais podem ser alteradas, pela cultura e outras regras do cotidiano, se na primeira fase dos trabalhos de North o desempenho econômico através da eficiência alocativa era o ponto central, tem-se que posteriormente, ao desenvolver o conceito de eficiência adaptativa, os modelos mentais passam a dominar a explicação das mudanças, pois reforçam o princípio da racionalidade limitada, já que não faz sentido falar em desempenho econômico (no sentido de crescimento ou desenvolvimento) sem considerar a vida humana como prioridade.

A economia é apenas uma das dimensões das relações sociais, a grande inovação de North com o conceito de Eficiência Adaptativa é perceber que a evolução de sistemas de crenças e institucionais estão interligados e que não só de mudanças incrementais é feita a história da humanidade. Muitas das adaptações utilizadas para o desenvolvimento das atividades durante a pandemia são avanços na perspectiva do (custo x benefício), e permanecerão mesmo após o término da pandemia, crise que é apenas mais uma das vividas pela humanidade, que impactou fortemente pela abundância de pessoas que perderam suas vidas ou adquiriam sequelas graves, mas que trouxe adaptações que seguirão no cotidiano do pós-pandemia.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2020. p. 663-677. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>>. Acesso em: 05 maio 2022.

AQUINO, E. M. L.; SILVEIRA, I. H.; PESCARINI, J. M.; AQUINO, R.; SOUZA-FILHO, J. A. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia do COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 6, 2020. Disponível em: <<https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/medidas-de-distanciamento-social-no-controle-da-pandemia-de-covid19-potenciais-impactos-e-desafios-no-brasil/17550?id=17550&id=17550>>. Acesso em: 05 junho 2022.

BARBERIA, L. G.; CANTARELLI, L. G. R.; OLIVEIRA, M. L. C. F.; MOREIRA, N. P.; ROSA, I. S. C. O efeito da rigidez das políticas de distanciamento social na mobilidade nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, 2021. p. 27-49. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83139>>. Acesso em: 15 julho 2022.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CAVALCANTE, C. M. Estado, Instituições e Desempenho Econômico: os olhares de North, Chang e Evans. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 47, 2020. p. 378-403. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/7052>>. Acesso em: 10 abril 2022.

COFFEY, A. Analysing Documents. In: UWE, F. **The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis**. London: SAGE Publications, 2014. p. 367-379.

COSTA, E. J. M. D. A teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglas North: cultura, estado e dependência de Trajetória. **Cadernos CEPEC**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/8320/6101>>. Acesso em: 15 Janeiro 2022.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry & research design**: choosing among five approaches. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2007. 395 p.

CUNHA, M.; DOMINGOS, A.; ROCHA, V.; TORRES, M. . Quantos poderiam ter sido salvos? efeitos do distanciamento social na COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, 2021. p. 12-26. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83026>>. Acesso em: 14 julho 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



DURÁN, C. A. Transferência de renda em El Salvador diante da Covid-19: fatores determinantes. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, 2021. p. 140-150. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83150>>. Acesso em: 18 julho 2022.

G1 TOCANTINS. **Homens palmenses lideram ranking nacional de consumo de álcool**, 06 de agosto 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/08/06/homens-palmenses-lideram-ranking-nacional-de-consumo-de-alcool.ghtml>>. Acesso em: 17 junho 2022.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, 2018. 143-173. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60605>>. Acesso em: 05 junho 2022.

MACHADO, L. D. S.; XAVIER, S. P. L.; TORRES, F. A. F.; LEITE, P. L.; SANTOS, T. R.; MELO, L. U.; NUNES, S. F.; Silva, M. R. F. Análise da epidemia pela COVID-19 a partir do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. **Enfermagem em Foco**, v. 11, n. 2, 2020. Disponível em: <<http://revista.cofen.gov.br/index.php/enfermagem/article/view/3529>>. Acesso em: 20 abril 2022.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. C. **Instituições, Mudanças Institucionais e Desempenho Econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018. 256 p.

NOVATO, V. D. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O Burocrata de Médio Escalão na Implementação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2022. p. 416-432. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81260>>. Acesso em: 14 julho 2022.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Moraes, 1967. 160 p.

PORTAL DE MAPAS - IBGE. **Mapas**, 2022. Disponível em: <<https://portaldemapas.ibge.gov.br/porta.php#home>>. Acesso em: 10 março 2022.

QUEIROZ-STEIN, G. D. Pensando em sistemas abertos: aprendizados, eficiência adaptativa e incertezas em Douglass North. **Nova Economia**, v. 31, n. 1, 2021. p. 105-129. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/6218>>. Acesso em: 02 março 2022.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



ROCHA SILVA, M. A. Instituições, Políticas Públicas e Impactos da Pandemia do Novo Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 7, n. 14, 2020. Disponível em: <<http://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3493>>. Acesso em: 20 maio 2022.

RUA, M. G. Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, 2014. p. 417-450. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/182>>. Acesso em: 16 Junho 2022.

SÁNCHEZ-CRUZ, E.; MASINIRE, A.; VEZ-LÓPEZ, E. O impacto da COVID-19 na oferta de educação para alunos indígenas no México. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, 2021. p. 151-164. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83151>>. Acesso em: 15 julho 2022.

SECRETARIA DA SAÚDE DO TOCANTINS – SESAU. **Boletim Epidemiológico**. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, 2022. Disponível em: <<http://integra.saude.to.gov.br/covid19/BoletimEpidemiologico>>. Acesso em: 13 janeiro 2022.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - SEPLAN. **Perfil Socioeconômico Municipal**. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, 2021. 57p, (2 Versão). Disponível em: <<https://www.to.gov.br/seplan/versao-2021/5k0ko4wx6z7b>>. Acesso em: 21 junho 2022.



Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

**OS PARÂMETROS DE DESENVOLVIMENTO E A DINÂMICA DE FORNICIMENTO DA MERENDA ECOLAR PELA AGRICULTURA FAMILIAR**

**THE DEVELOPMENT PARAMETERS AND THE DYNAMICS OF SUPPLY OF SCHOOL MEALS BY FAMILY AGRICULTURE**

**LOS PARÁMETROS DE DESARROLLO Y LA DINÁMICA DE LA OFERTA DE COMIDA ESCOLAR POR LA AGRICULTURA FAMILIAR**

**Marlete Turmina Outeiro<sup>1</sup>, Wilson Itamar Godoy<sup>2</sup>, Miguel Angelo Perondi<sup>3</sup>, Marcos Marini<sup>4</sup>, Mariana Turmina Guedes<sup>5</sup>, Larisse Medeiros Gonçalves<sup>6</sup>**

1 Doutoranda do PPGDR, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

2 Professor Doutor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

3 Professor Doutor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

4 Professor Doutor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

5 Professora Pós-Graduada em Direito, do Centro Universitário Mater Dei - UNIMATER

6 Doutoranda do PPGDR, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

## RESUMO

O texto se propõe compreender as medidas que favorecem o desenvolvimento local na perspectiva da agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar. Para tanto, as categorias desenvolvimento, território e atores sociais foram inseridos no contexto das discussões. A dinâmica de análise tem como base o estado do Paraná, cujos alimentos são sistematizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – Fundepar, em atendimento ao previsto no Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, através da Lei nº 11.947/2009, o qual prevê que 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a merenda escolar deverão ser destinados à produção de agricultores familiares. A metodologia adotada foi o estudo bibliográfico, através da abordagem qualitativa, com base em pesquisas secundárias de autores como: Santos (2001), Furtado (1980), Amartya Sen (2010), Schneider (2009), dentre outros de igual relevância, e documentos como: Lei 11.947/2009 do PNAE, Lei 11.326/2006, da agricultura familiar. Os resultados evidenciaram a importância de políticas públicas como o PNAE e a dinamicidade da Fundepar para o fornecimento da merenda escolar, contribuindo para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis e consequentemente, para a geração de renda aos agricultores familiares.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Agricultura Familiar. Merenda Escolar.

## RESUMEN

O texto se propõe compreender as medidas que favorecem o desenvolvimento local na perspectiva da agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar. Para tanto, as categorias desenvolvimento, território e atores sociais foram inseridos no contexto das discussões. A dinâmica de análise tem como base o estado do Paraná, cujos alimentos são sistematizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional –



Fundepar, em atendimento ao previsto no Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, através da Lei nº 11.947/2009, o qual prevê que 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a merenda escolar deverão ser destinados à produção de agricultores familiares. A metodologia adotada foi o estudo bibliográfico, através da abordagem qualitativa, com base em pesquisas secundárias de autores como: Santos (2001), Furtado (1980), Amartya Sen (2010), Schneider (2009), dentre outros de igual relevância, e documentos como: Lei 11.947/2009 do PNAE, Lei 11.326/2006, da agricultura familiar. Os resultados evidenciaram a importância de políticas públicas como o PNAE e a dinamicidade da Fundepar para o fornecimento da merenda escolar, contribuindo para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis e conseqüentemente, para a geração de renda aos agricultores familiares.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Agricultura Familiar. Merenda Escolar.

## ABSTRACT

The text proposes to understand the measures that favor local development from the perspective of family farming and the dynamics of food supply for school meals. To this end, the categories development, territory and social actors were inserted in the context of the discussions. The dynamics of analysis is based on the state of Paraná, whose food is systematized by the Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional - Fundepar, in compliance with the provisions of the National School Meals Plan - PNAE, through Law No. 11947/2009, which provides that 30% of the resources for the purchase of food for school meals should be allocated to the production of family farmers. The methodology adopted was the bibliographical study, through a qualitative approach, based on secondary research of authors such as: Santos (2001), Furtado (1980), Amartya Sen (2010), Schneider (2009), among others of equal relevance, and documents such as: Law 11.947/2009 of PNAE, Law 11.326/2006, of family farming. The results evidenced the importance of public policies such as PNAE and the dynamism of Fundepar for the supply of school meals, contributing to the development of healthy eating habits and consequently, to the generation of income for family farmers.

**Keywords:** Development. Family Farming. School Feeding.

## INTRODUÇÃO

Organizações comunitárias como cooperativas, associações, dentre outros segmentos coletivos, constituem, na atualidade, uma necessidade local para que as reivindicações por políticas públicas sejam atendidas. A interrelação desses grupos forma uma estrutura em rede, com a finalidade de estabelecer ações para a melhoria no desenvolvimento local e conseqüentemente na qualidade de vida de seus integrantes.

Neste sentido, a abordagem territorial é necessária para explicar a dinâmica de desenvolvimento, de espaço social e as relações que estes se estabelecem. Como no entendimento de Santos (2001), território representa o local onde o desenvolvimento acontece



e também a interrelação entre os atores de uma determinada territorialidade. Atores, nesta abordagem corresponde a um grupo que através de suas ações manifestam interesses e estabelecem relações de poder em um determinado contexto. A agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar são importantes para essa abordagem.

A respeito da agricultura familiar, a Lei 11.947/2009 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) prevê que 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a merenda escolar, deverão ser destinados à produção de agricultores familiares. Como consequência, a aplicação do programa gera a possibilidade de uma alimentação saudável aos estudantes em conjunto com o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Destarte, desenvolvimento, território e atores sociais são parâmetros para compreender a seguinte questão: em que medida o desenvolvimento local tem sido favorecido na articulação para a merenda escolar? A partir desse questionamento o objetivo visa compreender as medidas que favorecem o desenvolvimento local na perspectiva da agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar. A dinâmica de análise tem como base o Estado do Paraná, cujos alimentos são sistematizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional – FUNDEPAR, em atendimento ao previsto no Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

## **METODOLOGIA**

O caminho percorrido para este estudo tem como base metodológica a pesquisa descritiva, pois visa compreender as medidas que favorecem o desenvolvimento local na perspectiva da agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar.

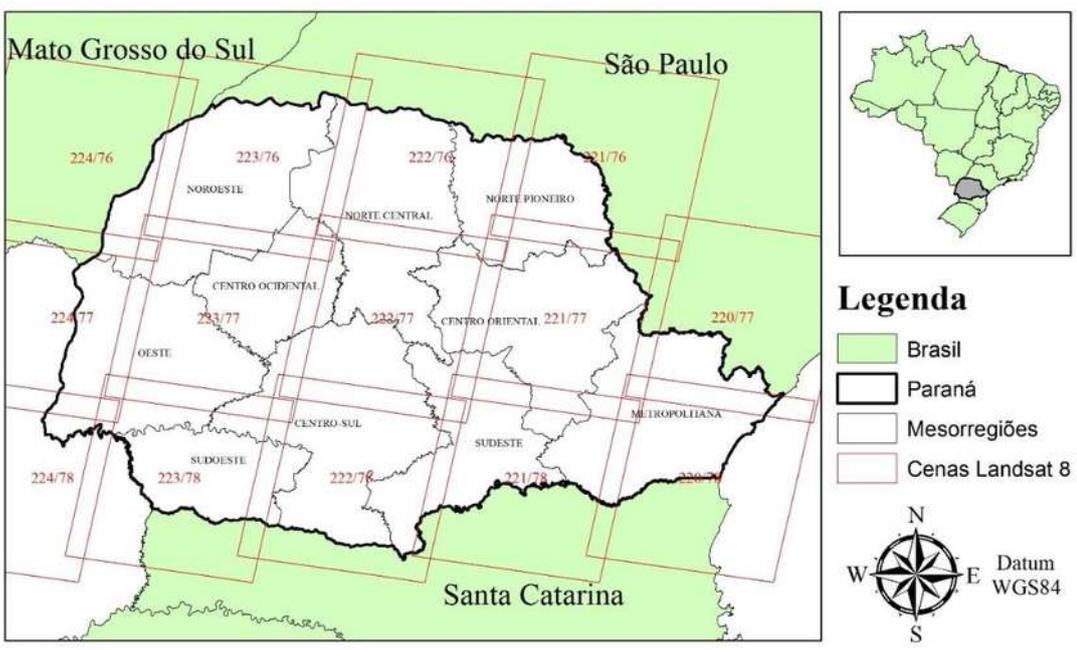
Para atender ao objetivo proposto, a coleta de dados teve como abordagem a pesquisa qualitativa, a partir de conceitos e características sobre desenvolvimento, território e atores sociais, na dinâmica da agricultura familiar e merenda escolar. Para tanto, a pesquisa bibliográfica foi estruturada com base em pesquisas secundárias, tendo como principais referências os autores: Santos (2001), Furtado (1980), Amartya Sen (2010), Schneider (2009), dentre outros de igual relevância, e documentos como: Lei 11.947/2009 do PNAE, Lei 11.326/2006, da agricultura familiar.

Sua construção ocorreu em três seções específicas: a) a primeira constitui a introdução, com a apresentação da temática, problemática, objetivo e justificativa; b) na segunda seção as discussões foram teóricas, acerca da dinâmica do desenvolvimento local e sua relação com a agricultura familiar, com o intuito de compreender os principais conceitos e suas abordagens. A partir desse entendimento, apresentou-se um recorte sobre a conexão da agricultura familiar com a merenda escolar; c) posteriormente, delineou-se o caminho percorrido até chegar nas discussões dos resultados; d) essas discussões permitiram responder ao objetivo proposto com vistas na agricultura familiar e merenda escolar em âmbito do estado do Paraná, com ênfase na dinâmica de distribuição da merenda escolar; e) por fim, as considerações finais, discorrendo sobre a compreensão que se obteve sobre o estudo, entendendo que o assunto é amplo e não pode ser esgotado.

**LOCAL DE PESQUISA**

Os estudos tem como área de abrangência o estado do Paraná, localizado na região Sul do Brasil, distribuídos em 399 municípios, conforme a figura a seguir:

Figura 1 – Regiões geográficas do Estado do Paraná



Fonte: Ipardes (2015)



O Paraná tem como limites os Estados de São Paulo, o Estado do Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e faz fronteira com a República do Paraguai, tem como capital Curitiba.

Conforme o Ipardes (2015), o Estado consta com uma área geográfica de 199.880 Km<sup>2</sup>, distribuídos entre os 399 municípios, em 10 regiões: Centro Ocidental, Centro Oriental, Centro-Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste, Sudoeste.

## **DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUA RELAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR**

O conceito de desenvolvimento local tem se tornado uma constante nos últimos tempos. Evolução e progresso era uma das características atribuídas ao desenvolvimento no século XVIII. Na visão de Adam Smith (1996), o crescimento econômico conforme as formas de produção era gerada crescentemente. Contudo, o pensamento contrário de Furtado (1998) ressaltava que o desenvolvimento não se restringe ao crescimento econômico, está alicerçado a este os pressupostos na promoção de melhorias nas condições de vida envolvendo todo o conjunto, articulado à ideia de crescimento, de desenvolvimento social, de capacidades e descoberta de potencialidades.

Ainda, para Furtado (1980), o ser humano é parte constituinte do desenvolvimento, de forma a consolidar suas potencialidades. Ressalta também que “as sociedades são desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações” (FURTADO, 1980, p. 9).

Também, Amartya Sen (2010), defende a ideia de que “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão primordial segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam” (SEN, 2010, p. 33). Segundo o autor, a liberdade está no que é possível realizar, entendendo a riqueza não como um fim, mas sim como uma forma para o tipo de vida que se pretende alcançar. Neste sentido, entende-se liberdade ao acesso as políticas públicas de saúde, educação, de direitos civis, entre outras que possibilitem o bem-estar social, assim como a garantia de influenciar de forma institucional e na coletividade local.

Entende-se que para ocorrer desenvolvimento em uma sociedade é preciso que aconteçam transformações estruturais em âmbito social conforme os objetivos que se pretende



alcançar. Neste viés, estão presentes as ações caracterizadas pelo território, sobretudo, o espaço onde as relações se estabelecem.

O território para Santos (1978, p. 145) apresenta-se como espaço social, “[...] o espaço organizado pelo homem é como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada – subordinante. É como as outras instâncias, o espaço, embora submetido à lei da totalidade, dispõe de uma certa autonomia”.

Na visão do autor, o território caracteriza-se como o local onde o povo cria seu espaço, modificando-se no decorrer da história. Entende-se que o território representa uma área delimitada, cujo local antecede ao espaço. Para Santos (1979, p. 10), o espaço é organizado pelas relações sociais:

O espaço reproduz a totalidade através das transformações determinadas pela sociedade, modos de produção, distribuição da população, entre outras necessidades desempenham funções evolutivas na formação econômica e social, [...].

Nesse contexto, apresenta-se discussões acerca da agricultura familiar na abrangência do estado do Paraná.

## 2.1 CONEXÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR COM A MERENDA ESCOLAR

A agricultura familiar formada por pequenos proprietários, deram origem a um novo elemento de identidade social, seus atores mostram-se de relevância na dinâmica territorial de permanência e sobrevivência no meio rural. Conforme Schneider (2009), a agricultura familiar pode ser caracterizada pela forma de administrar e cultivar a terra, como mão de obra disponibilizada pelos membros da própria família, para ele, são as pequenas propriedades responsáveis pela subsistência do produtor rural e pelo mercado interno do país.

Para Godoy (2005), percebe-se a influência da agricultura familiar na produção de alimentos básicos. Outrossim, contribui para o abastecimento do setor urbano, através da diversidade de suas atividades ou beneficiamento dos alimentos e das matérias-primas, fornecendo alimentos saudáveis. Essa possibilidade pode ser analisada na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, cuja temática estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos familiares rurais.

Conforme a Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006, a agricultura familiar é



definida pelo artigo 3º como sendo:

Todo aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006, p. 1).

A referida Lei menciona a responsabilidade de promoção e planejamento em ações com o propósito de compatibilização das agroindustrializações. No cenário alimentar, a aquisição de alimentos para a merenda escolar é garantida pela Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, cujo conteúdo ressalta o emprego de alimentação saudável e adequada, os quais contribuem para o crescimento e o desenvolvimento do estudante, auxilia na aprendizagem, rendimento escolar e prática alimentar saudável.

Ainda, conforme a Lei nº 11.947 de 2009, o repasse financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sejam investidos no mínimo 30% em alimentos provenientes da agricultura familiar. Com isso, a merenda escolar beneficia alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, Atendimento Educacional Especializado (AEE), Educação de Jovens e Adultos e Programa Mais Educação (FNDE, 2014).

O repasse das verbas tem como base de cálculo o número de alunos matriculados correspondentes ao Censo Escolar realizado no ano anterior, tanto da rede estadual, quanto municipal. O valor do recurso é efetivado entre os meses de fevereiro a novembro. O valor per capita/aluno/dia em reais (R\$) corresponde: 1,00 para creches; 0,50 para pré-escolas; 0,60 para escolas indígenas e quilombolas; 0,30 para ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos; 0,90 para alunos do Programa Mais Educação; e 0,50 para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno (FNDE, 2014).

Sousa Santos (2006), ressalta a importância das políticas educacionais, sobretudo, as emancipatórias que, para o autor, significa a possibilidade de ultrapassar as barreiras das diferenças. Da Silva (2007) sustenta a ideia de que através da agricultura familiar sustentável é possível manter produtividade e apresentar utilidade para a sociedade, além do que demonstrar viabilidade econômica e boa comercialização aos agricultores. Schneider (2009, p. 28) complementa: “embora a forma familiar seja afetada e de certo modo condicionada pelo



mercado e pela dinâmica capitalista de produção, ela tem revelado capacidade de se adaptar e estabelecer estratégias que vêm garantindo sua reprodução social”.

Neste viés, para Hamerschmidt (2014, p. 7) “é preciso, portanto, reconhecer o ambiente escolar como um espaço adequado à formação de hábitos saudáveis e de promoção à saúde”. Da mesma forma, o fornecimento de alimentos de qualidade, diversidade, sobretudo, resgatar hábitos e culturas alimentares.

O desenvolvimento de hábitos alimentares e culturais pode ser observado em comunidades rurais, sobretudo, através do cultivo e consumo dos alimentos produzidos no local, cuja dinâmica de distribuição para a merenda escolar no Estado do Paraná é realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional - Fundepar em conjunto com a Celepar, através do Acompanhamento do Programa na Escola (APE).

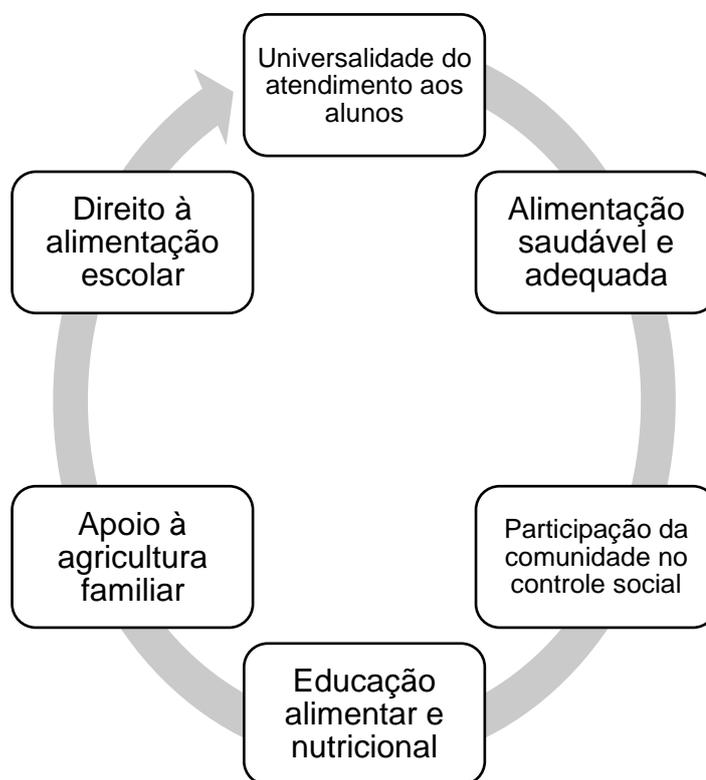
A agricultura familiar se diferencia da não familiar pelas suas características, sua definição legal foi estabelecida pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017 e caracteriza-se pela forma compartilhada de gestão das atividades desenvolvidas nas propriedades.

Em nível nacional, dados do Censo Agropecuário de 2017 demonstram que a agricultura familiar representa em média 77% dos estabelecimentos agropecuários, correspondendo a um espaço geográfico de 80,9 milhões de há. Atinge uma média de produção de R\$: 107 bilhões de toda a produção agropecuária brasileira. Deste total, aproximadamente 10 milhões de empregos são efetivados (IBGE, 2017).

No Estado do Paraná, conforme o Censo Agropecuário de 2017, a agricultura familiar corresponde aproximadamente 75% das propriedades. Estima-se que entre as mais de 305 mil propriedades, 229 mil são de agricultores familiares.

Dentre os produtos comercializados pelos agricultores familiares, a merenda escolar é uma das beneficiadas. O Sistema de Merenda Escolar no estado do Paraná atende as diretrizes do PNAE, a partir da Lei nº 11.947/2009, a fim de garantir:

Fluxograma 1 – Diretrizes do PNAE



Fonte: Modificado de Paraná: Fundepar (2022)

Dentre os principais objetivos do PNAE, conforme o fluxograma 1, é o atendimento de todos os estudantes da Rede Estadual e Municipal de Ensino no âmbito da Educação Básica. Estes alimentos devem ser saudáveis e com condições de qualidade nutricional para o consumo. De acordo com a Resolução do CD/FNDE n. 006/2020, deve atender no mínimo 75% de alimentos *in natura* ou minimamente processados, 20% no máximo de alimentos processados e ultra processados e no máximo 5% ingredientes culinários processados.

A comunidade no controle social<sup>1</sup> através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), tem participação ativa no acompanhamento e fiscalização na concretização da Segurança

<sup>1</sup> os conselhos de controle social de políticas públicas são órgãos colegiados organizados para o acompanhamento e fiscalização de políticas públicas das mais diversas áreas, como saúde, educação, desenvolvimento rural, assistência social, entre outros. Compostos por representantes da sociedade civil organizada e do governo, estes conselhos são espaços pluralistas de tomada de decisão, discussão e articulação que influenciam a construção de políticas a partir do recebimento das demandas sociais (BRASIL: FNDE, 2014, p. 7).



Alimentar e Nutricional dos estudantes. Da mesma forma que o acompanhamento e desenvolvimento dos cardápios nas escolas são desenvolvidos por nutricionistas.

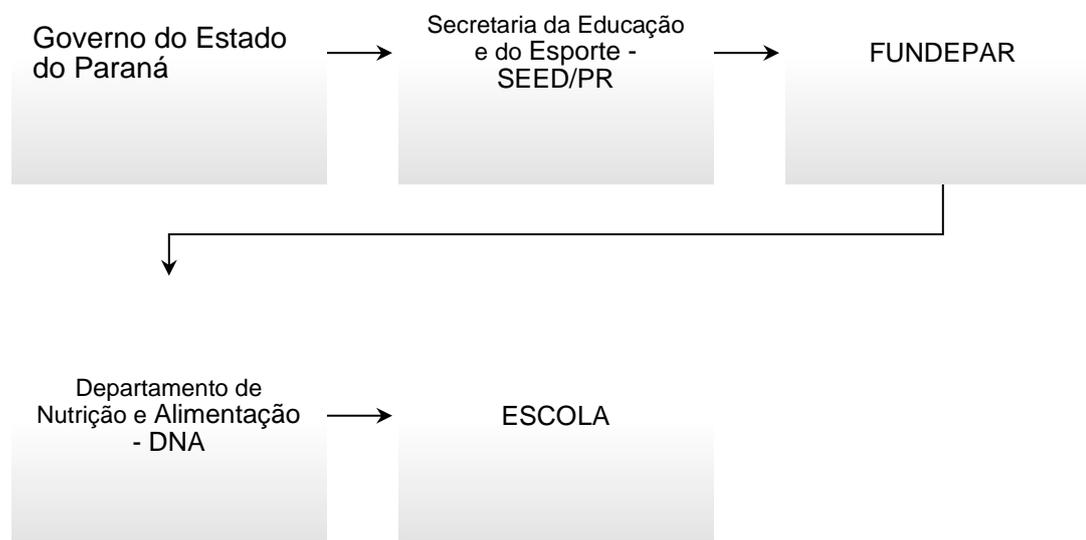
A educação alimentar e nutricional perpassa o currículo escolar, oportuniza o desenvolvimento de práticas alimentares que auxiliam no processo de ensino e aprendizagem dos estudantes. Conforme previsto pelo PNAE, os alimentos devem ser diversificados, produzidos preferencialmente pela agricultura familiar e no local em que as escolas estejam inseridas, a fim de atender ao previsto na Constituição Federal de 1988, a qual responsabiliza a “União, Estados, Distrito Federal e Municípios” em assegurar alimentação a todos os estudantes da educação básica (BRASIL: FNDE, 2014).

No cenário do Estado do Paraná, a Fundepar em conjunto com a Celepar, na dinâmica de distribuição ocorre de forma a garantir que o alimento chegue até o prato dos estudantes. É responsável para:

[...] controlar as entradas dos produtos no armazém central, calcula a quantidade de produtos a ser enviada (por meio da pauta e da quantidade de refeições informadas pela escola), emite as guias de remessa e controla o estoque das escolas por meio do Acompanhamento do Programa na Escola (APE) (PARANÁ: Fundepar, 2022).

Nessa logística, entende-se que ocorre um processo de organização em redes, pois percebe-se que são recursos que envolvem ações intencionais entre o estado do Paraná, articulados pela Secretaria de Educação, perpassando pela FUNDEPAR e pelo Departamento de Nutrição e Alimentação, até chegar na escola e conseqüentemente, no cardápio dos estudantes. Nesse processo, envolve-se a agricultura familiar, vinculada às características territoriais de onde as escolas estão inseridas. O fluxograma a seguir mostra essa dinâmica:

Fluxograma 2 – Dinâmica de distribuição da merenda escolar



Fonte: Modificado de Paraná: Fundepar (2022)

O programa de Alimentação Escolar é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC, cujos recursos são repassados ao Governo Estadual, para execução da Secretaria da Educação e do Esporte (SEED), o qual complementa com recursos a fim de garantir o “armazenamento, transporte e análise e acompanhamento dos alimentos adquiridos, bem como na aquisição de equipamentos e mobiliários de cozinhas e refeitórios das escolas” (PARANÁ: SUED/DPTE/CEAD/FUNDEPAR / DNA, 2018).

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (FUNDEPAR), através do Departamento de Nutrição e Alimentação (DNA) adquire os produtos por meio de duas modalidades: Pregão Eletrônico<sup>2</sup> e Chamada Pública<sup>3</sup>, e repassa às unidades escolares<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Pregão Eletrônico – é uma modalidade de licitação na qual as empresas participam virtualmente através de um site. A empresa que oferecer o menor preço pelo produto vence a disputa (PARANÁ: SUED/DPTE/CEAD/FUNDEPAR / DNA, 2018).

<sup>3</sup> Chamada Pública – permite o cadastro das propostas de cooperativas e associações da agricultura familiar e classifica, automaticamente, de acordo com os critérios e as prioridades previstos na legislação pertinente (PARANÁ: SUED/DPTE/CEAD/FUNDEPAR / DNA, 2018).

<sup>4</sup> O Pregão Eletrônico é destinado à aquisição de gêneros não perecíveis e carnes congeladas; e a Chamada Pública é exclusiva para selecionar fornecedores da agricultura familiar.



Todavia, a modalidade de alimentos oriundos da agricultura familiar realizado pela chamada pública, tem como finalidade incrementar o consumo de vegetais nos cardápios, assim como colaborar com o desenvolvimento rural local. A entrega acontece pelos agricultores familiares diretamente na instituição de ensino.

O encaminhamento, armazenamento e distribuição dos alimentos até as escolas acontecem por empresas logísticas ao longo de 30 dias. Antes do envio para as escolas, os alimentos passam por análise de qualidade (por amostragem), conforme Manual de Especificação Técnica – Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ). Já os produtos *in natura*, da agricultura familiar e levado à escola diretamente pelo agricultor familiar e/ou associação ou cooperativa. Esta deve preferencialmente estar inserida na comunidade ou região dos estudantes.

Dados fornecidos pela Fundepar (2022), mostram atualmente um total de atendimentos no Estado do Paraná, de: 399 municípios, 2.241 escolas, distribuídos em 991.443 refeições/dia, para 1.124.727 matrículas.

Neste cenário, deve-se levar em conta a importância do PNAE, pois além de representar uma iniciativa pública, tem articulação ao fortalecimento da agricultura familiar. Para o agricultor possibilita a comercialização de seus produtos e geração de renda. Para o aluno, o consumo permanente de alimentos e o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, levando-se em conta o contexto cultural e local.

## CONCLUSÃO

Com o propósito de responder ao objetivo do estudo, que consistiu em compreender as medidas que favorecem o desenvolvimento local na perspectiva da agricultura familiar e a dinâmica de fornecimento de alimentos para a merenda escolar, foi necessário recorrer a pesquisa bibliográfica, para entender o cenário onde o desenvolvimento acontece, a interrelação entre os atores e a dinâmica estabelecida a partir de uma política pública, como o PNAE.

Os autores mencionados nos textos foram de fundamental importância para entender algumas categorias, dentre eles: para a categoria território, discutida por Santos permitiu entender o espaço social e as relações entre os atores no contexto da agricultura familiar; Furtado e Amarthia Sen ressaltaram os pressupostos de melhorias nas condições de vida a partir da ideia de desenvolvimento; Schneider contribuiu para discutir a agricultura familiar; e Godoy



direcionou o entendimento ao cenário da alimentação. Todavia, o processo de distribuição de alimentos para a merenda escolar foi evidenciado a partir das atividades desenvolvidas pela Fundepar.

A previsão legal contida na Lei nº 11.947 de 2009 e Lei nº 11.326 de 2006 permitiu entender a implementação do PNAE e as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar; por fim, não menos importante, o contexto do estado do Paraná para entender como o alimento chega até o prato dos estudantes.

Com isso, mister se faz a realização de outros estudos que possam aprofundar a caracterização da agricultura familiar e alimentação escolar em nível local, regional e nacional, visto a amplitude do tema e as diversas formas de enfoque.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. abr./ju 2000, p. 379-397, 2000. Disponível em: [file:///D:/Documentos/Downloads/Artigo\\_O\\_capital\\_social\\_e\\_o\\_Developolvimento\\_Territorial\\_Ricardo\\_Abramovay.pdf](file:///D:/Documentos/Downloads/Artigo_O_capital_social_e_o_Developolvimento_Territorial_Ricardo_Abramovay.pdf). Acesso em: 06/01/2021.

AVALIAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE NA AGRICULTURA FAMILIAR: seleção e análise bibliométrica de publicações nacionais. **REUNIR** | V. 6 | n. 1 | mai-ago 2016 | p.36-53.

BERTOL, Rodrigo. **A configuração histórico-atual das agroindústrias familiares e sua contribuição no desenvolvimento rural de Pato Branco, Paraná**. 2019. Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UTFPR, Pato Branco. 2019. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/4573/1/agroindustriasmfamiliaresdesenvolvimentorural.pdf>. Acesso em: 02/01/2021.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. Diário Oficial da União 2009; 17 jun. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000084&pid=S1413-8123201300040000400001&lng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000084&pid=S1413-8123201300040000400001&lng=en). Acesso em: 30/04/2021.

BRASIL: FNDE. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Ministério da Educação / FNDE / Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União / Grupo Nacional de Diretos Humanos. Brasília, 2014. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>. Acesso em: 13/07/2022.



BRASIL: FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes>. Acesso em: 30/06/2022.

DA SILVA, M. R.; GODOY, W. I.; BORTOLUZZI, S. C. Disponível em: [file:///D:/Documentos/Downloads/Silva\\_Godoy\\_Bortoluzzi\\_2016\\_Avaliacao-de-Sustentabilidade-\\_42576.pdf](file:///D:/Documentos/Downloads/Silva_Godoy_Bortoluzzi_2016_Avaliacao-de-Sustentabilidade-_42576.pdf). Acesso em: 22/06/2022.

GODOY, W. I.. **As feiras-livres de Pelotas, RS**: estudo sobre a dimensão socioeconômica de um sistema local de comercialização. 313 f. 2005. Tese (Doutorado em Agronomia) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Rio Grande do Sul.

HAMERSCHMIDT, Iniberto **Alimentação Saudável e Sustentabilidade Ambiental nas Escolas do Parana**. / Iniberto Hamerschmidt, Stela de Oliveira. -- Curitiba: Instituto Emater, 2014. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao\\_escolar/alimentacao\\_saudavel\\_sustentabilidade\\_ambiental\\_livro.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao_escolar/alimentacao_saudavel_sustentabilidade_ambiental_livro.pdf). Acesso em: 15/07/2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 11/07/2022.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Iparades). Paraná em números. 2015. Disponível em: [http://www.iparades.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=1](http://www.iparades.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=1). Acesso em: 27/06/2022.

MENOSSO, D. T. P. **Trajetórias de vida e estratégias produtivas**: o caso da produção familiar de Pato Branco. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Londrina, 2002.

PARANÁ. **Gestão em Foco**. SUED / DPETE / CEAD / FUNDEPAR / DNA. 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/alimentacao\\_escolar\\_unidade1.pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/alimentacao_escolar_unidade1.pdf). Acesso em: 13/07/2022.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. - (Coleção Milton Santos; 1).

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade na agricultura familiar [online]. 2nd ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. **Estudos Rurais series**, 252 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/b7spy/epub/schneider-9788538603894.epub>. Acesso em: 23/06/2022.



SEN, Armatya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMITH, A. **Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural. Coleção Os Economistas, 1996.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Ca. 8 **A construção Intercultural da Igualdade e da Diferença**. *In*: SOUSA SANTOS. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST3 - Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E AS NOVAS FACES DO RURAL: ÓTICAS URBANOCENTRICAS EM TEMPOS DE COMPLEMENTARIDADE

TERRITORIAL PLANNING PARADIGMS AND THE NEW FACES OF RURAL: URBANOCENTRIC OPTICIANS IN TIMES OF COMPLEMENTARITY

Cássio Alexandre Bariviera<sup>1</sup>, Daniela Oliveira<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bacharel em Arquitetura e Urbanismo (2018), Especialista em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento (2019) e Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento – PGDREDES/UFRGS (2022). Professor substituto IFSC, campus São Carlos.

<sup>2</sup> Agrônoma (1999), mestre (2007) e doutora (2014) em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/ UFRGS. Professora UFRGS, campus Litoral Norte.

### RESUMO

Dadas as mudanças paradigmáticas ocorridas na trajetória do planejamento no Brasil, principalmente no período pós Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, assim como a emergência de estudos do desenvolvimento rural que versam sobre novos fenômenos e arranjos neste meio, o objetivo deste trabalho é investigar o modo como o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial dos 32 municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul, entendendo estes instrumentos enquanto leis que permitem ao Estado, o exercício de um controle eficaz sobre dinâmicas de produção do espaço. Para isto, fez-se uso de uma revisão bibliográfica, seguida de uma pesquisa documental direcionada aos instrumentos de planejamento dos 32 municípios. Como resultado, observou-se a predominância de instrumentos básicos da política urbana enquanto principais instrumentos de planejamento territorial existentes, instrumentos esses que ainda perpetuam noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o rural. Nos casos onde o rural foi incluído pelos instrumentos analisados, estes seguem atrelando-o a ótica de oposição à cidade e atribuindo-lhe a destinação exclusiva agro-silvo-pastoril. Em suma, observou-se uma região marcada por ricas relações entre áreas rurais e urbanas, todavia, ainda carente de instrumentos de planejamento territorial que façam jus à complementaridade entre áreas urbanas e rurais previstas em leis recentes.

**Palavras-chave:** planejamento urbano e regional; planejamento territorial; desenvolvimento rural;

### ABSTRACT

Given the paradigmatic changes that have occurred in the trajectory of planning in Brazil, especially in the period after the Federal Constitution of 1988 and the City Statute, Federal Law 10,257 of 2001, as well as the emergence of rural studies that deal with new phenomena and arrangements in this environment, the municipalities in this research is to investigate how the rural area has been treated by the territorial planning instruments of the 32 objectives in the north of the state of Rio Grande do Sul, based on the study of new research that still does not appropriate these perspectives. For this, a literature review was used, followed by a bibliographic analysis and documental research directed to the planning instruments of the 32 municipalities. As a result, there was a predominance of basic instruments of policy as the main instruments of territorial planning observed, instruments that still perpetuate notions exclusively urban for planning and exclusively agricultural for the rural. In the cases where the

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



rural was included in the analysis, they continue to link the perspective of opposition to the city and assign it the agro-silvo-pastoral destination. In short, a region marked by rich relations between rural and urban areas was observed, however, it still cares about territorial planning instruments that do justice to the complementarity between areas and rural areas.

**Keywords:** urban and regional planning; territorial planning; rural development; Erechim; Corede Norte.

## INTRODUÇÃO

Este artigo é um recorte da dissertação de mestrado intitulada “O lugar do rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em março de 2022.

Essa pesquisa versa sobre três inquietações principais: a primeira delas relacionada ao contingente populacional ainda residente nas áreas rurais dos municípios de pequeno porte populacional e situados nas regiões rurais do Brasil (WANDERLEY, 2004); a segunda relaciona-se às atividades rurais que atualmente extrapolam os limites a política agrária e que coincidem com uma série de outras atividades, como a preservação ambiental, a segurança alimentar, o turismo, a proteção do patrimônio material, imaterial e paisagístico e até mesmo a proteção de povos e comunidades tradicionais (ALMEIDA; MENCIO, 2021); e a terceira, sobre a ampliação da escala de abordagem trazida pelo Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257 de 2001, a qual passou a atribuir ao Plano Diretor o planejamento do território municipal em sua totalidade e não apenas às áreas urbanas, mas que ainda mostra-se bastante direcionado às médias e grandes cidades ou metrópoles, deixando uma lacuna no que se refere as outras realidades existentes no país.

Tais inquietações, somadas aos dados do Censo demográfico de 2010 acerca da distribuição da população pelo território, permitem verificar uma alta concentração populacional em um número reduzido de municípios, assim como uma grande quantidade de municípios com um número reduzido de habitantes. No ano de 2010, os municípios com até 20 mil habitantes representavam 70,33% do total de municípios e abrigavam cerca de 17,3% da população (IBGE, 2010), cabendo ressaltar que nestes municípios, a percepção ligada ao índice de urbanização não possui linhas tão bem definidas quanto nos grandes centros urbanos, estando, portanto, muito mais próximos de uma realidade onde campo e cidade se entrelaçam e onde o espaço



rural ganha contornos identitários importantes, assim como a sua participação econômica no PIB desses municípios.

Esses elementos dialogam diretamente com o planejamento territorial, visto que é no território onde todas estas faces e nuances se materializam. Todavia, o planejamento territorial enquanto política pública, somente passou a assimilar estes arranjos nas últimas décadas, fruto das mudanças paradigmáticas proporcionadas pela nova Constituição Federal (1988), de lutas sociais e do avanço dos debates acerca da escala de abordagem e do papel dos Planos Diretores sobre legislar sobre todo o território municipal, vide o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001.

Apesar de abrangentes, estes elementos não foram suficientes para incluir grande parte dos municípios brasileiros, vez que em 2010, dos 5.570 municípios (IBGE, 2010), 70,33% não atendiam ao parâmetro populacional de mais de 20 mil habitantes (LAGE e FILHO, 2021) e, se somados à tendência destes instrumentos reguladores do espaço a deterem-se em questões puramente urbanas, tornam ainda mais segregados do planejamento os espaços rurais do país, revelando a omissão por parte do estatuto no que se refere aos municípios de pequeno porte populacional.

O Corede Norte, região de abrangência deste estudo, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). Destes 32 municípios, 16 possuem a agricultura como a base da economia e 17 possuem a população rural superior à população urbana (IBGE, 2010). No que se refere a disponibilidade de instrumentos de planejamento territorial, apenas 11 possuem Planos Diretores e os demais, outras leis básicas direcionadas ao planejamento e ordenamento do espaço urbano, tais como Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento do Solo, Leis de Diretrizes Urbanas, Códigos de Obras, etc., logo, revelando a importância de identificar o lugar do rural nestes instrumentos de planejamento nos municípios do Corede Norte do Rio Grande do Sul.

## **METODOLOGIA**

A estrutura metodológica que dá base para esta pesquisa parte de uma revisão bibliográfica acerca dos temas que convergem sobre este debate e também de uma pesquisa documental, a qual a partir de uma análise documental (BARDIN, 1977), buscou pelos



instrumentos de planejamento territorial nos sítios digitais das prefeituras dos 32 municípios que compõem o corpo desta análise, organizou, catalogou e posteriormente recortou este material em unidades de registro, sendo estas unidades definidas através de buscas por palavras-chave. Dada a identificação do uso indiscriminado de alguns termos para se referir ao espaço rural, foram realizadas buscas pelas palavras: 1) rural; 2) campo; 3) agrícola; 4) agricultura e 5) agropecuária.

Entendendo as unidades de registro como todos os artigos dos instrumentos de planejamento e leis orgânicas que contivessem as palavras-chave mencionadas acima, a partir do contexto em que essas apareceram, foram feitos resumos do artigo ou do parágrafo para então realizar uma categorização temática dada pela semelhança das situações em que estes termos apareciam para cada legislação. Após esta etapa, estas unidades foram tabuladas de modo a explicitar os municípios atrelados a cada uma e por fim executado o tratamento dos resultados, onde foram captados os conteúdos mais latentes, analisados e tecidas as considerações e acerca dos mesmos.

### **PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO: DA CIDADE ENQUANTO LÓCUS DA MODERNIDADE E DA SUPERAÇÃO DA CONDIÇÃO PERIFÉRICA À COMPLEMENTARIDADE ENTRE ÁREAS URBANAS E RURAIS**

Segundo o Decreto-Lei nº 311/38 (BRASIL, 1938), tudo o que não é urbano é rural, e para o IBGE (2017) ainda não há no Brasil critérios tangíveis para esta delimitação como em outros países, onde são utilizados a densidade demográfica, corte populacional, acessibilidade, morfologia e oferta de equipamentos e infraestrutura por exemplo. Por aqui, fica a cargo exclusivo dos próprios municípios o estabelecimento das suas respectivas áreas urbanas e por exclusão, as suas áreas rurais, através de uma lei de perímetro urbano.

Este caráter de exclusão dado ao rural em função da delimitação de um perímetro urbano reflete-se diretamente no planejamento territorial, dado que na maioria dos casos, o planejamento territorial dos municípios também se encerra na mesma linha imaginária que delimita a cidade, deixando de fora uma rica dinâmica territorial que é complementar à vida das cidades e que também segue em constante transformação, o espaço rural.

Na genealogia do planejamento territorial brasileiro, o papel de protagonista sempre foi das cidades. Zanon (2009) destaca que esse se inicia no final do século XIX, como uma resposta às mudanças do período pós Proclamação da República e pautado principalmente na superação



da situação colonial. Financiado pelas elites ruralistas do período, as primeiras propostas surgem concentradas em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, grandes polos de comércio da época.

Ao contrário do que cita Benevolo (1982) acerca do surgimento das políticas públicas destinadas às cidades da Europa, as quais surgiram da eminente necessidade de melhorias sanitárias e saúde pública, o planejamento territorial no Brasil e na América Latina de modo geral, surge associado a “arte urbana”, um discurso voltado ao embelezamento das cidades e que tinha como principal objetivo a estética e a criação de uma nova imagem para essas localidades, visando o apagamento e superação do passado colonial e a expulsão das classes mais pobres das áreas centrais (VILLAÇA, 1999).

A partir da década de 1930, à medida que a industrialização passou a ganhar um maior dinamismo no país, também foi se consolidando um cenário cada vez mais urbano e exigente por maiores obras de infraestrutura e modelos de planejamento mais tecnocratas e cientificistas para solucionar os problemas oriundos deste processo (VILLAÇA, 1999). Nas décadas seguintes, as grandes cidades são cada vez mais marcadas pelo aumento da demanda por urbanização e planejamento, muito em função dos processos migratórios decorrentes da industrialização e modernização da agricultura, que na década de 1960, inverteram a própria lógica populacional do país, que passou a ser eminentemente urbano (TAVOLARI, 2021).

Melo (1990) destaca que o intervalo entre os anos de 1956 e 1961, considerado como o período da “industrialização pesada”, ocasionados pelos altos investimentos em infraestrutura do governo federal através do Plano de Metas, mobilizou diversos setores da economia e refletiu diretamente nas cidades, tornando-as um grande atrativo para as populações do campo. Para Santos (1984) a partir deste período, o projeto de desenvolvimento econômico nacional passou a demandar cada vez mais de estruturas urbanas consolidadas para as suas bases, seja devido aos efeitos gerados pela economia de aglomeração nas metrópoles, seja pela possibilidade da instrumentalização espacial da economia, dada através da criação e/ou fortalecimento de novos núcleos urbanos tornando as cidades cada vez mais essenciais para as mudanças econômicas desejadas.

Do ponto de vista de Zanon (2019), este modelo de planejamento territorial pautado na industrialização e na urbanização, era permeado por posturas diretamente movidas pela ideologia da superação da condição periférica, uma corrida desenvolvimentista impulsionada



pelas políticas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), assim como pela busca de um aparato científico de pesquisas regionais que desse respaldo às ações dos Estados neste período.

Em contraposição, é também nos anos de 1960 e ao longo do período do regime militar que se iniciam as trajetórias de lutas da sociedade brasileira em prol da reforma urbana e de um planejamento territorial mais politizado, pautado não apenas na superação da condição periférica, mas também nas reais necessidades da população. Cabendo destacar que durante o regime militar, foi dado fim aos debates e ciclos de estudos urbanos, inviabilizando a realização da reforma urbana como um todo (MARICATO, 2014; SOUZA, 2001).

Por outro lado, essas reações populares permitiram a emergência de uma nova consciência urbana, que a partir da década de 1980 exerceu grande influência na elaboração da nova Constituição Federal brasileira, que pela primeira vez foi destinada um capítulo inteiro à Política Urbana, definindo os principais limites à propriedade urbana e esclarecendo o papel do poder público municipal em garantir aos cidadãos os direitos básicos de saneamento, moradia, mobilidade e lazer social.

Anos depois, em 2001, estas questões urbanas previstas na Constituição receberam a regulamentação através da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, instrumento que passou a figurar como um importante artifício político para as cidades brasileiras, cuja principal ação foi a exigência de criação de Planos Diretores “[...] para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros” (MARICATO, 2014, p. 55) e a ampliação da sua área de abrangência, englobando desta vez áreas urbanas e rurais no escopo das atribuições municipais acerca do planejamento territorial.

No que se refere a essa expansão do Plano Diretor sobre todo território municipal, a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, apresenta o que segue:

O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2002, s/p).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Neste ponto interessa destacar que é a primeira vez que o planejamento do espaço rural aparece explicitamente atribuído aos municípios. Fala-se explicitamente, pois desde a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor já era considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão do território municipal em sua totalidade, todavia, Saule Jr. (2004) destaca que quando visto de maneira isolada, este instrumento não deixava claro qual deveria ser a abrangência territorial do Plano Diretor, dando a impressão de que este se restringiria apenas à área urbana. No entanto para este autor “[...] padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana” (SAULE, JR, 2004, p. 47), vez que dará um tratamento parcial aos habitantes do município.

Somado a isso, uma falha dessa inserção do rural na alçada municipal do planejamento através do Estatuto da Cidade, refere-se a sua incompletude, visto que, apesar das boas intenções, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade, definiram elementos de abrangência destes instrumentos de planejamento do território sem antes articular com os outros níveis federativos, como a União e os estados, gerando conflitos de atribuições (ZUQUIM, 2008).

Sobre isso, Leite (1991) destaca que,

“[...] não se pode assegurar que o Plano Diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Não é possível considerar somente a zona urbana para a elaboração de um Plano Diretor. Deve-se considerar todo o território, sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do município para elaborar um Plano Diretor não afronta a Constituição Federal” (LEITE, 1991).

Ou seja, incluir o espaço rural no Plano Diretor, não necessariamente sobreporá a competência sobre a política agrícola e agrária atribuída à União pelo art. 22, I, da Constituição Federal. Isto apenas demonstra a indispensável necessidade que haja uma maior integração entre a questão urbana e a questão agrária, dado que por vezes, o ordenamento do território e o disciplinamento do uso do solo rural, instituídos por legislações federais e estaduais, não consideram as necessidades e o interesse dos habitantes locais e por vezes são as únicas vigentes sobre o solo rural em diversos municípios do Brasil, vez que para (MIRANDA, 2008, p. 110) é



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



o município “[...] o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento rural sustentável, a partir da compreensão das interfaces entre as questões urbanas e agrárias”.

Logo, parte-se do pressuposto de que é responsabilidade do município apreender o território, regular as formas de uso, articular e negociar estas questões com os demais setores da administração pública e esferas governamentais, bem como promover e regularizar as ocupações rurais de maneira mais criteriosa, reconhecendo as particularidades demográficas, sociais, econômicas de cada município e macrozona, com vias de aplicar de maneira mais assertiva os recursos e investimentos voltados ao meio rural.

Frente a inexistência de ações específicas voltadas à complementaridade de áreas urbanas e rurais conforme prevê o próprio Estatuto da Cidade e a ausência de aparatos técnicos e metodológicos que deem conta do planejamento territorial das regiões rurais e dos municípios de pequeno porte populacional, estes territórios acabam ficando à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados as áreas urbanas, ou então, elaborados para grandes centros urbanos, incoerentes à realidade destes locais, tornando-os pouco efetivos.

## **AS NOVAS FACES DO RURAL**

Do ponto de vista do espaço rural, diversas são as críticas do modelo de oposição dominante que privilegia o urbano em detrimento do rural ainda presentes no Brasil. Sarraceno (1994) e Veiga (2002;2003) criticam desde os critérios de mensuração e definição dos territórios baseados exclusivamente no fenômeno urbano, enquanto ao rural cabe apenas a posição de espaço residual e cujo uso recorrente da atividade agrícola define a sua condição de existência, à padronização do modo como o Estatuto da Cidade trata as diversas realidades municipais do Brasil.

Nesta mesma ótica, para Graziano da Silva (1997), líder do Projeto Rurbano<sup>1</sup>, “[...] o mundo rural é maior que o agrícola” (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 170), destacando a emergência de “[...] uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos” (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 170), conformação esta que pode ser verificada, entre outros fatores, através dos dados sobre a

---

<sup>1</sup> Projeto Rurbano: Coordenada por José Graziano da Silva, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp), o Projeto Rurbano (1997) abordou a Caracterização do Novo Rural Brasileiro, apontando mudanças nas dinâmicas do campo e lançando luz sobre os equívocos que reduziam o rural ao exclusivamente agrícola. Ainda em curso, teve e segue tendo grandes impactos sobre as políticas públicas.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



pluriatividade<sup>2</sup> das famílias rurais que passaram a desempenhar múltiplas atividades e que por vezes não necessariamente envolvem a atividade agrícola.

Sobre esta nova conformação do rural brasileiro, Carneiro (1998) aponta para dois conjuntos de fenômenos que ocorrem em algumas regiões do país: o primeiro deles referindo-se ao fato de que o espaço rural não pode mais ser definido exclusivamente pela atividade agrícola, dado que são significativos os seguintes aspectos na atualidade: a) a diminuição no número de pessoas ocupadas na agricultura; b) o crescimento do número de pessoas residentes no meio rural que não exercem atividades agrícolas; e c) o número de agricultores que combinam produção agrícola com outras fontes de renda, exercendo a pluriatividade (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

O segundo, refere-se ao aumento da procura de formas de lazer e até mesmo de meios alternativos de vida no campo, por pessoas vindas da cidade, ampliando o leque de possibilidades de trabalho e geração de renda para a população rural, até então dedicada quase exclusivamente à produção agrícola, bem como com uma aproximação e integração de sistemas culturais distintos. Nesta perspectiva o rural é realçado por um sistema de valores alternativos, que leva em consideração o ar puro, a simplicidade da vida e o contato com a natureza e passa a ser reconhecido como espaço de lazer ou até mesmo como uma opção de moradia.

Ainda na seara das novas abordagens a respeito do rural destacamos também os estudos a respeito do paradigma de desenvolvimento rural (PLOEG, *et al.*, 2004; MARSDEN, 1995; KAGEYAMA, 1998). De acordo com Kageyama (1998), o debate sobre o desenvolvimento rural surge nos países europeus frente a necessidade de se repensar o protecionismo da Política Agrícola Europeia (PAC).

No Brasil, as principais contribuições acerca do desenvolvimento rural partem dos trabalhos de José Eli da Veiga (2001), que coloca o foco nas dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural, destacando as suas interfaces e vínculos com o desenvolvimento urbano, destacando que elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural giram em torno: a) da valorização e fortalecimento da agricultura familiar; b) da diversificação das

---

<sup>2</sup> Carneiro (1998) descreve a pluriatividade como uma reorientação das capacidades produtivas da população do campo, as quais passam a se expressar de diferentes maneiras, por vezes, combinando atividades agrícolas e não agrícolas como uma alternativa ao êxodo rural, ao desemprego urbano e ao padrão de desenvolvimento agrícola hegemônico.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



economias dos territórios em especial através do estímulo aos setores de serviços e à pluriatividade; c) do estímulo ao empreendedorismo local e d) a formação de arranjos institucionais locais (Veiga *et al.* 2001a; 2001b) e também nos trabalhos de Navarro (2002; 2001;1999)<sup>3</sup>, para o qual a noção de desenvolvimento rural estaria relacionada as inquietações sociais típicas da época atual e sua finalidade seria a de caracterizar estratégias e ações por parte do Estado, de modo a alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural, dado que em diversas partes do país e do mundo, os habitantes do campo têm reagido às diferentes dificuldades que o paradigma da modernização da agricultura tem imposto, com vias de construir caminhos alternativos àqueles movidos pelas políticas modernizantes.

Na literatura internacional, no campo de estudos do desenvolvimento rural, destacam-se os trabalhos de Ploeg *et al.*, (2000; 2004; 2008), Marsden (1995; 2008), Ventura e Milone (2004) e de Moors *et al.*, (2004). Ploeg *et al.*, (2000) caracterizam o desenvolvimento rural como um processo multinível, multiator e multifacetado. Onde de modo geral, o caráter multinível ocorre devido à integração entre agricultura e sociedade, quando a sociedade passa a exigir do rural mais do que produção de *commodities* agrícolas e preços reduzidos. Nesta perspectiva novas possibilidades são abertas para o espaço rural, tais como a atribuição de novos valores para as diferentes dimensões deste espaço, como a paisagem, a arquitetura, a história, a culinária típica local, etc., (MARSDEN, 1995).

No processo multiator, o desenvolvimento rural retira dos agricultores e das organizações (instituições de crédito, fornecedores, compradores, assistência técnica, etc.) o domínio sobre as áreas rurais, permitindo que emerjam outros atores e arranjos, que não necessariamente tem na agricultura a fonte do trabalho e da renda. E por fim, com relação à sua natureza multifacetada, esta pode ser observada por meio da interconexão entre as diferentes estratégias e práticas atuais e emergentes que resultam

---

<sup>3</sup> Schneider (2004) destaca que Navarro propõe uma distinção conceitual entre o desenvolvimento agrícola (associado às condições de produção agropecuárias), o agrário (associado à vertente teórica marxista) e o rural, sendo que este último deveria ser entendido de forma meramente operacional, como uma análise das ações do Estado dirigidas ao meio rural ou como uma ação prática dirigida para implantar programas que estimulem alterações socioeconômicas no futuro. Assim, para Navarro (2002), a noção de desenvolvimento rural estaria restrita ao seu uso prático e normativo, cuja objetivo principal seria caracterizar estratégias e ações do Estado com vias de alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural.



[...] em novas formas de coesão social e, em muitos casos, uma nova variedade de atividades passam a ser combinadas de forma integrada. (Ploeg *et al.*, 2000, p. 393; tradução livre).

Ou seja, além de servir de base de sustentação para novas formas de olhar para o mundo rural, estas estratégias representam também a própria capacidade de resistência camponesa frente os processos de especialização da agricultura e do espaço rural (PLOEG *et al.*, 2000 e 2004; VENTURA E MILONE, 2004).

Diante deste panorama, Almeida e Mencio (2021) destacam que

[...] o complexo de atividades do novo rural extrapola os limites da política agrária, e são coincidentes com a proteção ao meio ambiente, a promoção da segurança alimentar, atividades de turismo e proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, podendo inclusive, ainda abarcar a proteção de povos e comunidades tradicionais. (ALMEIDA; MENCIO, 2021, p. 153).

Ou seja, frente a estas novas óticas, não é mais possível separar o urbano do rural, ou sequer coloca-los em oposição quando se tem como premissa a garantia do pleno desenvolvimento das funções da cidade, dadas as relações de dependência complementaridade entre os sistemas sociais e econômicos que compõem estes territórios na atualidade, e diante disto, o Plano Diretor e ou, outros instrumentos de planejamento territorial podem e devem ser entendidos como ferramentas capazes de abranger a totalidade do território dos municípios, compreendendo as áreas urbanas e rurais.

## RESULTADOS

O Corede Norte<sup>4</sup>, região de abrangência deste estudo, conforme demonstra o mapa 01 a seguir, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). Cabendo destacar que, com exceção do município de Erechim, o qual se destaca como centro sub-regional, com

---

<sup>4</sup> Segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (2020), um Corede refere-se a um conselho regional de desenvolvimento, cujo objetivo é a promoção de políticas e ações que visem a promoção do desenvolvimento regional de maneira harmônica e sustentável, uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações governamentais para a melhoria da qualidade de vida da população, uma distribuição mais igualitária das riquezas produzidas, o incentivo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação da natureza.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

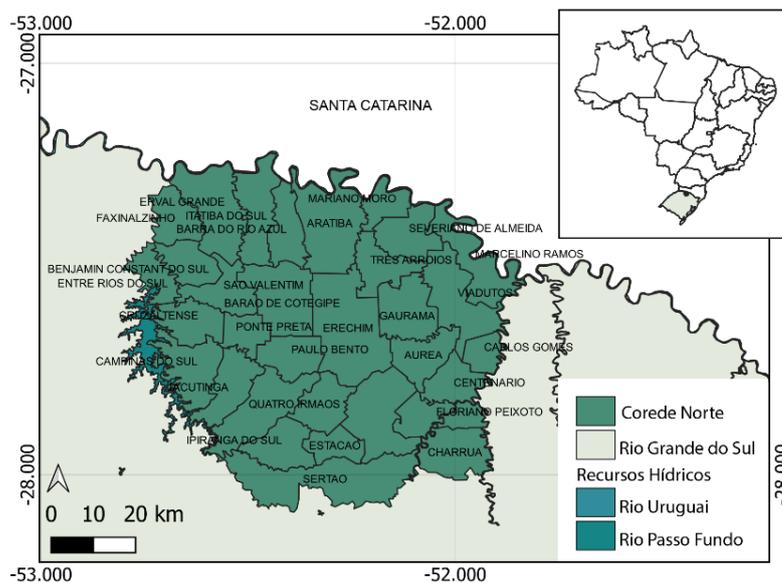


APOIO:



aproximadamente 106.603 habitantes (FEE, 2019) todos os demais municípios caracterizam-se como municípios de pequeno porte populacional e onde 24 se destacam pelas populações que não ultrapassam os cinco mil habitantes.

**Mapa 01:** Localização do Corede Norte no Estado do Rio Grande do Sul.



**Fonte:** IBGE (2010).

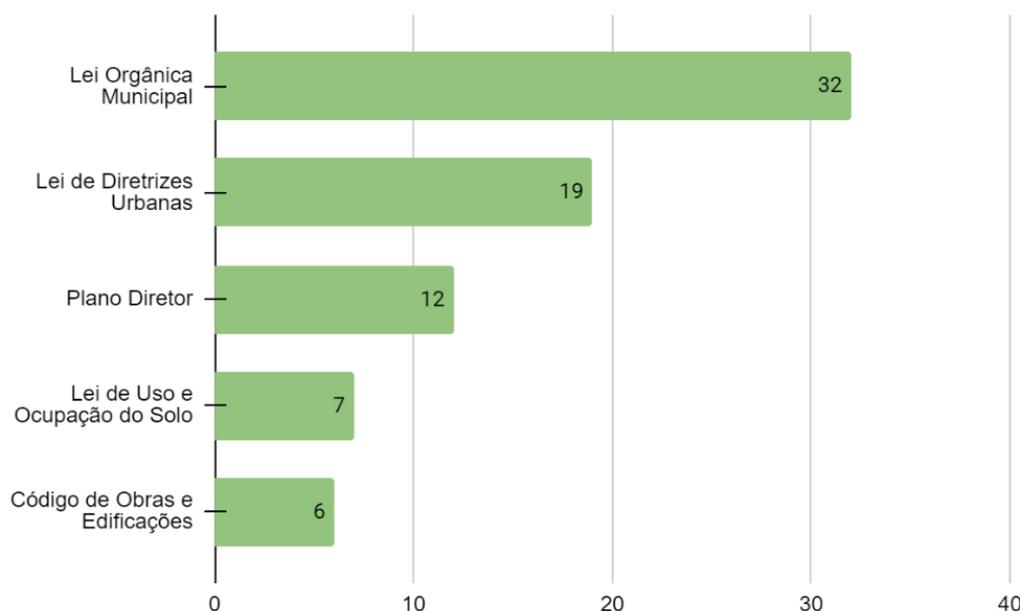
Historicamente, a agricultura e posteriormente a indústria foram as principais atividades econômicas e atualmente ainda representam parte significativa do produto interno Bruto da maioria dos municípios da região (IBGE, 2017), onde se destacam as atividades ligadas à produção leiteira e à criação de aves e suínos mais ao norte, enquanto mais ao sul predomina a produção de grãos devido as condições geomorfológicas deste território, seguida pelo setor de serviços, a seguridade social, a produção de energia e a atividade industrial e a pecuária. Ressaltando a existência de duas usinas hidrelétricas, ao norte a Usina Hidrelétrica de Itá – SC, e a leste, a Usina do Rio Passo Fundo, que se somadas às atividades agrícolas intensivas (produção de grãos em grandes áreas) ao sul do Corede, conferem maiores amplitudes na conformação do PIB dos municípios deste estudo.

Cabe também destacar o surgimento em anos recentes de novas atividades e empreendimentos no meio rural, a exemplo de : a) Rota das Cantinas e dos Parreirais; b) Vale

dos Parreirais e Morro do Vicini; e c) Rota das agroindústrias, em Erechim; d) Trilha do Imigrante – Caminhos Poloneses e Bosque Magnólia, em Áurea; e) Sítio Paraíso Verde – Ecoturismo, Educação e Treinamentos, em Viadutos; f) Santuários Nossa Senhora da Salete (Marcelino Ramos) e Nossa Senhora da Santa Cruz (Erechim); g) Parque Teixeira Soares (Marcelino Ramos); h) Quinto Rancho, turismo rural e águas termais (Marcelino Ramos) e tantas outras dezenas de propriedades rurais, familiares e não familiares que prestam os mais variados serviços (RIO GRANDE DO SUL, 2018; COGUETTO, 2020; BARIVIERA; DEGGERONE, 2020; BARIVIERA, 2017).

No que se refere aos instrumentos de planejamento territorial, enquanto aquelas legislações utilizadas pelo poder público a favor do exercício do controle sobre as dinâmicas de produção das cidades e dos territórios municipais (WHITACKER, 2003), foram identificados os seguintes instrumentos:

**Figura 01:** Principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios do Corede Norte no ano de 2021.



**FONTE:** BARIVIERA, C, A. 2022.

De acordo com a figura 01 acima, pode-se observar que o instrumento de planejamento mais recorrente entre os municípios, depois das Leis Orgânicas municipais<sup>5</sup>, é a Lei de

<sup>5</sup> As leis orgânicas municipais foram incorporadas ao corpo desta análise por se tratarem das principais leis dentro



Diretrizes Urbanas, seguida pelos Planos Diretores, e então pelos Códigos e Obras e Edificações e Leis de Uso e Ocupação do Solo<sup>6</sup>, destacando que boa parte das leis identificadas nos municípios fazem referência ao que Lage e Filho (2021) definem como legislações urbanas básicas, que são aquelas caracterizadas pela Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento e Código de Obras, entre outras legislações municipais, sem vínculo ao que estabelece a Lei Federal 10.257.

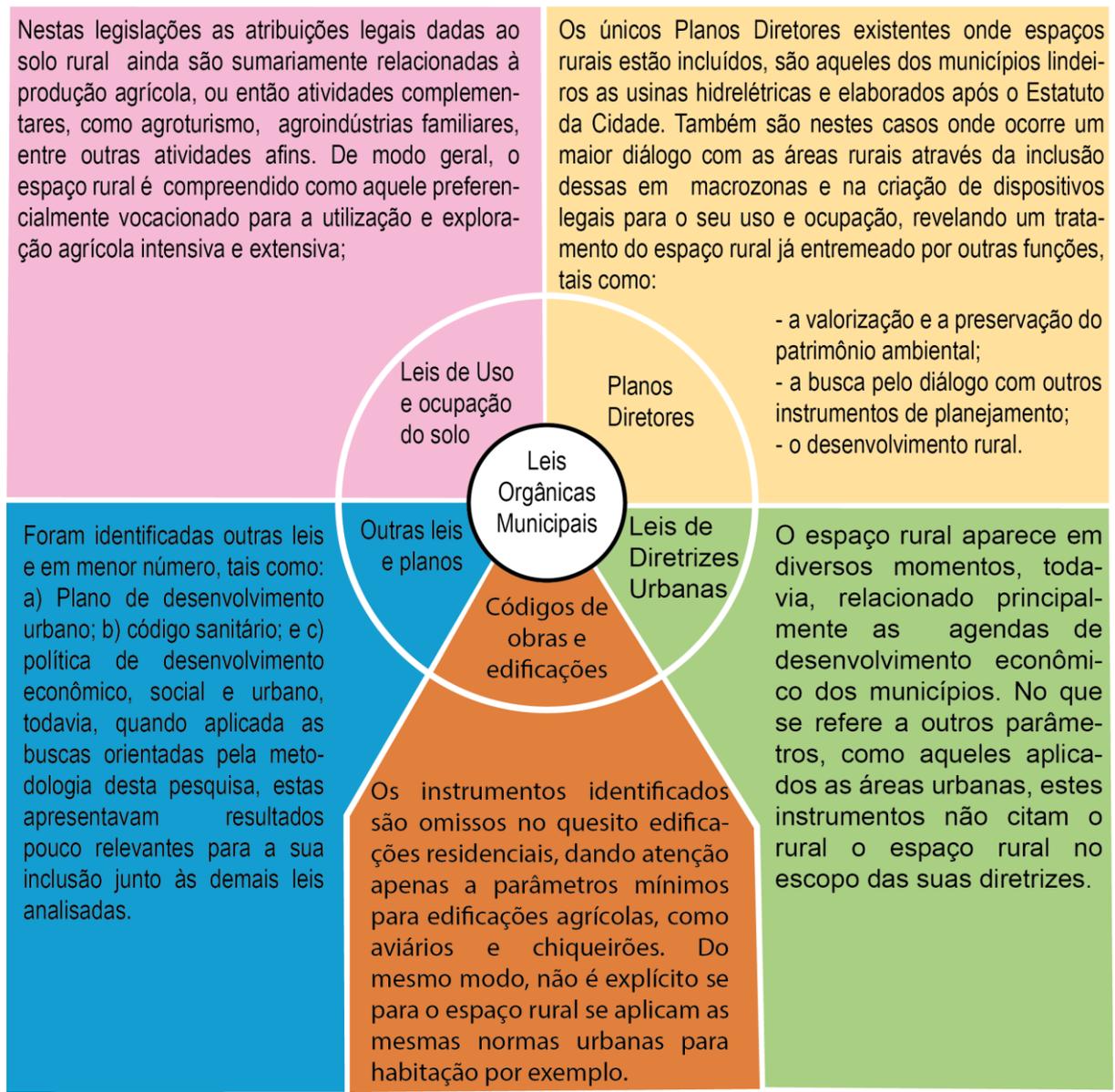
E no que se refere ao lugar do rural nestes instrumentos de planejamento, na figura a seguir são explicitadas as principais convergências identificadas de acordo com os instrumentos de planejamento territorial analisados.

---

das instâncias municipais e de onde partem todas as demais, inclusive os instrumentos de planejamento territorial.  
<sup>6</sup> Foram identificadas outras leis e em menor número, tais como: a) Plano de desenvolvimento urbano; b) código sanitário; e c) política de desenvolvimento econômico, social e urbano, todavia, quando feitas as buscas pelos termos estipulados na metodologia desta pesquisa, estas apresentavam resultados pouco relevantes para a sua inclusão junto às demais leis analisadas.



**Figura 02:** Convergências acerca do rural entre os principais instrumentos de planejamento territorial analisados.



**FONTE:** Bariviera, C. A., 2022.

As convergências acima citadas refletem a preponderância do urbano sobre o rural no que se refere à elaboração e aplicação de diretrizes para a ocupação desse território, bem como, reproduz noções de que o espaço rural é de competência exclusiva da união, dado o distanciamento com que este território é tratado por estas legislações de caráter mais municipalizado, indo contra a ideia de complementaridade e também da própria necessidade atual de que os municípios apreendam estes territórios, apropriem-se das suas características,



particularidades e elaborem sobre isso políticas públicas mais efetivas no que se refere ao planejamento do território em suas mais variadas faces: econômica, ambiental, urbana, turística, etc.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessa exposição, um primeiro ponto que nos interessa evidenciar é o lugar de destaque ocupado pelas cidades nos instrumentos de planejamento territorial, reflexos diretos de uma trajetória do planejamento que reifica a metrópole e os grandes centros urbanos, enquanto o rural e até mesmo os municípios de pequeno porte populacional ainda pairam sobre uma série de ausências, informações, métodos e modelos que norteiem um planejamento territorial pautado pela complementaridade entre áreas urbanas e rurais.

Mesmo admitindo a agricultura enquanto importante atividade econômica e por vezes, predominante em parte significativa desses municípios, a emergência de outras atividades econômicas no meio rural, desvinculadas da lógica agrícola e complementares a vida urbana, demonstram a necessidade de um olhar mais sistêmico para estes territórios, indo além do conhecido até então. No recorte deste estudo, caracterizado por 32 municípios e onde 31 figuram como municípios de pequeno porte populacional, foi evidenciada a perpetuação de noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o espaço rural, e mesmo nos casos onde os municípios já dispunham de Planos Diretores atualizados, os únicos que traziam alguma aproximação com o espaço rural, delimitando usos, atribuindo diretrizes, inclusão em macrozonas, etc., foram aqueles localizados nas áreas limdeiras aos alagamentos causados pelas usinas Hidrelétricas, apesar de ainda reproduzirem noções exclusivamente agrícolas para este território.

Em suma, a partir desta breve análise o que se pode inferir é o predomínio de uma noção centrada nas cidades nos instrumentos de planejamento territorial deste recorte de estudo, e conseqüentemente, uma região carente de instrumentos que abarquem de maneira mais incisiva e eficiente as suas reais características territoriais, integrando e complementando áreas urbanas e rurais.

Ao não considerar o espaço rural também como um objeto do planejamento territorial, assim como é o espaço urbano, uma parcela relevante da população fica de fora daquilo que é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



previsto constitucionalmente com relação ao atendimento das demandas e cuja escala macro das políticas federais (agrárias, ambientais, etc.) não dão conta de atender.

A partir das conclusões deste estudo e diante da ausência de Planos Diretores em boa parte dos municípios abordados por esta pesquisa, destaco a necessidade de que os instrumentos básicos da política urbana e territorial também avancem para uma escala de planejamento que considere o território municipal em sua totalidade até que se mobilizem atores e instituições em prol de métodos e ferramentas que venham a abarcar as características das regiões rurais e dos municípios de pequeno porte populacional pelo Estatuto da Cidade. É urgente a necessidade de superação do entendimento de que o planejamento territorial cabe somente as cidades e de que as áreas rurais são de competência exclusiva da União.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guadalupe, M. J. A.; MENCIO, Mariana. **Contexto e Perspectivas da Articulação do Planejamento das Áreas Urbanas e Rurais a Partir do Estatuto da Cidade.** In: PIRES, Lílian, R. G. (coord.). 20 Anos do Estatuto da Cidade, Reflexões e Proposições para Cidades Humanas e Sustentáveis. São Paulo: Almedina, 2021. p. 147 – 171.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p.

BARIVIERA, Cássio Alexandre. **O LUGAR DO RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE.** 2022. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tramandaí, 2022.

BARIVIERA, C. A., & DEGGERONE, Z. A. **Turismo rural em Erechim (RS).** Revista Eletrônica Científica Da UERGS, 6(3), 2020. p.198-206. <https://doi.org/10.21674/2448-0479.63.198-206>.

BENEVOLO, Leonardo. **As Origens da Urbanística Moderna.** Editorial Presença/Martins Fontes: Lisboa, 1982. 166 p.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília: Congresso Nacional. 2001.

BRASIL. Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.** Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decretolei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: julho. 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

COGHETTO, Franciele. **O rural ritualizado: nas asas do gavião tecendo novos olhares para o rural contemporâneo**. 2019. 207 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19609>. Acesso em: 18 ago. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2010. Disponível em: IBGE | Censo 2010. Acesso em: out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KAGEYAMA, A. **Pluriatividade e Ruralidade: Alguns Aspectos Metodológicos**. In: Revista de Economia Aplicada. 1998, 2 (3): 515 – 551

LAGE, Selenia Duarte Lage e; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. **PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO-TERRITORIAL DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL: desafios à implementação do estatuto da cidade e dos planos diretores municipais**. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 22, n. 0, p. 247- 260, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5900>. Acesso em: 02 nov. 2021.

LEITE, Lesley Gasparini. “**Plano Diretor: Obrigatório por Força da Lei Orgânica**”. In: Caderno de Direito Municipal, Revista de Direito Público. São Paulo: Síntese, jan/mar, 1991.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil** / Erminia Maricato. 3. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. **Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife**. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife: UFPE, 2008.

SANTOS, C. N. **Metrópoles e outras Cidades Brasileiras – Bem Antes de 60, e muito depois de 80**. Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, 7. 1984.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. **Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife**. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife: UFPE, 2008.

MOORS, E.; RIP, A.; WISKERKE, J. S. C. **The dynamics of innovation: a multilevel co-evolutionary perspective**. In: WISKERKE, J. S. C.; PLOEG, J. D. van der. (Ed.). Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture. Assen: Van Gorcum, 2004. p. 31-56.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



PLOEG, Jan Douwe van der; MARSDEN, Terry. **Unfolding webs: the dynamics of regional rural development**. Assen-The Netherlands: Van Gorcum, 2008.

PLOEG, J. D. van der.; BOUMA, J.; RIP, A.; RIJKENBERG, F. H. J.; VENTURA, F.; WISKERKE, J. S. C. On regimes, novelties, niches and co-production. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed.). **Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture**. Assen: Van Gorcum, 2004. 356 p.

PLOEG, J. D. van der; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. **Rural development: from practices and policies towards theory**. Sociologia Ruralis, Assen, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

PORTO ALEGRE. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Corede Norte**. 2019. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Norte>. Acesso em: 20 dez. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. EMATER/RS - ASCAR. **Turismo Rural: Dados do Turismo Rural Gaúcho**. 2018. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site//turismo-rural/busca.php?&pagina=4>. Acesso em: 17 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul/Rio Grande do Sul**. Secretaria de 5. Ed. - Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, 125 p.: il. 2020 ISBN: 978-65-87878-00-3. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>

SAULE JUNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula *et al* (org.). **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41-52. Disponível em: [https://www.academia.edu/12104874/O\\_Planejamento\\_do\\_município\\_e\\_o\\_território\\_rural](https://www.academia.edu/12104874/O_Planejamento_do_município_e_o_território_rural). Acesso em: 29 ago. 2022.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1996. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/30anos/anovadinamicadaagriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SILVA, José Graziano da. **O Novo Rural Brasileiro**. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v. 7, nº 1, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 1 ed. Rio de Janeiro – RJ: Bertrand Brasil, 2001, 558 p.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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.

VEIGA, J.E. **O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento,** Estudos Avançados, 43, setembro-dezembro. 2001, pp. 101-119.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias.** O Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias.** O Brasil é menos urbano do que se calcula (p.55-70). Campinas.Sp. Autores associados. 2002.

VENTURA, F; MILONE, P. **Novelty as redefinition of farm boundaries.** In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed). Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture. Assen: Van Gorcum. 2004. p. 57-89.

WANDERLEY. **Urbanização e Ruralidade: Relações entre a Pequena Cidade e o Mundo Rural e Estudo Preliminar sobre os Pequenos Municípios de Pernambuco em.** [s. l.], p. 19, 2004.

WHITAKER, João Sette. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** 2003. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 23 dez. 2003.

ZANON, Elisa Roberta. **PLANEJAMENTO TERRITORIAL: reflexões sobre uma cultura em construção no brasil.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal RN. Anais [...] . Natal - Rn: Se, 2019. p. 01-17. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1480>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. **O Lugar do rural nos planos diretores municipais.** In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3, 2008, São Carlos. Anais... São Carlos: STT/USP, 2008. p. 1-10. Disponível em: Acesso em: 09 jan. 2021

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional.

## PLANEJAMENTO E REVITALIZAÇÃO DE PRAÇAS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DE JAN GEHL: O CASO DE PEJUÇARA/RS

PLANIFICACIÓN Y REVITALIZACIÓN DE LAS PLAZAS MUNICIPALES DESDE LA MIRADA DE JAN GEHL: EL CASO DE PEJUÇARA/RS

PLANNING AND REVITALIZATION OF MUNICIPAL SQUARES FROM JAN GEHL'S VIEWPOINT: THE CASE OF PEJUÇARA/RS

**Roberta Rodrigues Valandro<sup>1</sup>, Angela Pereira Barros<sup>2</sup>, Pedro Luís Büntenbender<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Bacharela em Administração (UNIJUI), Especialista em Marketing (UNIJUI), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI), Bolsista CAPES. E-mail: roberta.valandro@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Bacharela em Arquitetura e Urbanismo (UNIC), Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho (UFMT) e Gestão Pública (IFMT), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI). E-mail: angela.barros@sou.unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR (UNIJUI). E-mail: pedrolb@unijui.edu.br

### RESUMO

Este estudo buscou proporcionar uma convergência relacional entre os doze critérios de qualidade, os quais determinam um bom espaço público, segundo a obra do autor Jan Gehl, “Cidade para Pessoas”, no que tange o Município de Pejuçara/RS. A pesquisa contou com a seguinte metodologia: estudo bibliográfico, entrevistas e conversas informais com a comunidade, e por fim houve a descrição dos dados. Os resultados apontam que dentre os doze critérios, o Município está desenvolvendo-se bem, porém necessita de melhorias em suas três praças municipais: Visconde de Rio Branco, Caetano Ferigolo e Savino Costa Beber. Ao final do estudo há apontamentos de sugestões de melhorias para o bem-estar e qualidade de vida da população.

**Palavras-chave:** cidade. planejamento. pessoas. bem viver.

### RESUMEN

Este estudio buscó proporcionar una convergencia relacional entre los doce criterios de calidad, que determinan un buen espacio público, según el trabajo del autor Jan Gehl, “Ciudad para las Personas”, referente al Municipio de Pejuçara/RS. La investigación utilizó la siguiente metodología: estudio bibliográfico, entrevistas y conversaciones informales con la comunidad, y finalmente se realizó una descripción de los datos. Los resultados muestran que entre los doce criterios, el Municipio se está desarrollando bien, pero necesita mejoras en sus tres plazas municipales: Visconde de Rio Branco, Caetano Ferigolo y Savino Costa Beber. Al final del estudio se encuentran notas de sugerencias de mejoras para el bienestar y la calidad de vida de la población.

**Palabras clave:** ciudad. planificación. gente. vivir bien.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This study sought to provide a relational convergence between the twelve quality criteria, which determine a good public space, according to the work of author Jan Gehl, “City for People”, regarding the Municipality of Pejuçara/RS. The research used the following methodology: bibliographic study, interviews and informal conversations with the community, and finally there was a description of the data. The results show that among the twelve criteria, the Municipality is developing well, but it needs improvements in its three municipal squares: Visconde de Rio Branco, Caetano Ferigolo and Savino Costa Beber. At the end of the study there are notes of suggestions for improvements for the well-being and quality of life of the population.

**Keywords:** city. planning. people. live well.

## 1 INTRODUÇÃO

A população vem aumentando (WORLDMETER, 2021), e esse fenômeno resulta na degradação de terras, mau uso de esgotos, acúmulo de lixo, poluição, superpopulação e sobrecarregamento de serviços. Para isso não terminar por ameaçar o bem-estar do homem e de suas gerações futuras, há a necessidade do desenvolvimento de um certo equilíbrio. De acordo com projeções, no ano de 2020 a população mundial era de 7,79 bilhões de pessoas, e deve chegar a 10,88 bilhões até o ano de 2100 (OUR WORLD IN DATA, 2021). Levando em consideração os dados apresentados no site, torna-se evidente a tamanha relevância de desenvolver um planejamento urbano adequado.

De acordo com as normas de ordem pública e de interesse social, essas regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental. Desta forma, a política urbana tem por intuito ordenar o pleno desenvolvimento das cidades incluindo todos os habitantes (BRASIL, 2001). A formação do espaço urbano envolve conhecimento dos direitos e deveres de cada cidadão, que implica em compreender as questões urbanísticas analisando os aspectos sociais de acesso à cidade. Para a presente pesquisa se enfatiza a visão do autor Jan Gehl no que tange o desenvolvimento das cidades e suas interfaces com a dimensão humana.

Jan Gehl é um professor, arquiteto e urbanista dinamarquês que depositou 50 anos de sua vida em pesquisas que dizem respeito às questões de forma e função dos espaços públicos. O arquiteto analisa e projeta inserções nas cidades de tal maneira a superar os paradigmas da modernidade, a qual possui um olhar artificial quanto à população (MAHFUZ, 2016). Os estudos mais interessantes do autor são em relação ao espaço e de como ele afeta a vida das pessoas. Desta forma, o mesmo cria o conceito de “Cidade para Pessoas”, tornando-se um defensor das cidades mais humanizadas.

O principal interesse do arquiteto são os habitantes, pedestres e ciclistas. Gehl aprofundou suas pesquisas com o apoio da psicóloga Ingrid Mundt e do antropólogo Edward T. Hall, a partir disso, os pesquisadores introduzem a inversão de como as cidades são construídas,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



assim como a escala que prioriza a vida-espço-edifícios, nesta ordem (GEHLPEOPLE, 2021; MAHFUZ, 2016).

O objetivo primordial deste artigo é de proporcionar uma convergência relacional entre os 12 Critérios que determinam um bom espaço público, segundo a obra “Cidade para Pessoas” de Jan Gehl, no Município de Pejuçara/RS. Esse estudo tem o intuito de demonstrar quais desses critérios são adotados ou negligenciados pela gestão municipal, de tal forma a apontar sugestões de aprimoramento para o bem-estar e qualidade de vida da população.

## 2 METODOLOGIA

O presente estudo conta com uma revisão bibliográfica, onde os conceitos foram encontrados em livros, artigos, periódicos e revistas, especialmente sobre a obra de Jan Gehl, “Cidades para Pessoas”. Os 12 Critérios de Gehl, se encaixam perfeitamente com as necessidades do Município, objeto de estudo. Pejuçara é um Município que está localizado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o mesmo possui potencial de desenvolvimento, e em vista disso, propõe-se esta pesquisa em suas praças municipais: Caetano Ferigolo, Visconde de Rio Branco e Savino Costa Beber. E ainda, propõe um layout para um terreno público adquirido pela gestão municipal.

Este estudo de caso contou com a observação participante dos autores no Município de Pejuçara/RS, o qual é objeto de estudo. Foram analisadas as três praças citadas, e realizadas entrevistas informais com os moradores do Município. Esse método foi de grande valia para a pesquisa, visto que, a partir dela foi possível entender o ponto de vista dos moradores. Nesta oportunidade, os habitantes foram abordados para conversar sobre as praças, onde foram identificados os pontos fortes e fracos de cada uma delas, essa coleta de dados ocorreu entre os dias 30 de agosto a 09 de setembro de 2021.

Após esta etapa, partiu-se para a aplicação dos doze critérios de Gehl e a elaboração das análises apontando os pontos positivos e negativos. E por fim, são elaboradas as sugestões de melhorias a partir da construção de plantas baixas das três praças e de uma nova praça municipal.

Desta forma, a pesquisa é caracterizada de natureza qualitativa (GIL, 2002), pois a interpretação dos fenômenos é de maneira direta e descritiva. Trata-se de estudo aplicado (GIL, 2002), pois a sua prática gerou conhecimentos a respeito do planejamento urbano e do desenvolvimento dos 12 critérios de Gehl, no Município de Pejuçara/RS, promovendo discussões e soluções de interesses locais, empregando o referencial teórico como base.

## 3 DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento desta presente pesquisa diz respeito primeiramente à fundamentação teórica, onde a mesma aborda as questões de planejamento estratégico, bem como, os doze critérios de qualidade de Jan Gehl. Em seguida, é abordada a discussão e resultados da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



pesquisa, desta forma, apontando sugestões de melhorias para as praças estudadas no Município de Pejuçara/RS.

## 3.1 Fundamentação Teórica

O planejamento estratégico é um plano composto com metas, políticas e ações, e seu principal intuito é promover a satisfação e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Assim que bem implementada auxilia a ordenar os recursos tendo como base as competências e deficiências a fim de mudar o ambiente (THOMPSON e STRICKLAND III, 2003). Nessa ótica, existem diversos princípios gerais de urbanismo que compreendem um pré-requisito para o trabalho da dimensão humana, segundo Gehl (2013), os cinco passos são: 1. Distribuir, 2. Integrar, 3. Projetar, 4. Espaços de Transição, e 5. Reforçar.

Segundo Gehl (2013), distribuir, significa destinar cuidadosamente as devidas funções da cidade para que se garanta menores distâncias, como também que proporcione uma massa crítica de pessoas para os eventos. Integrar diversas funções nas cidades para que se certifique a versatilidade, experiências, sustentabilidade e segurança. Projetar o ambiente urbano de tal maneira que o mesmo possa se tornar convidativo, tanto para o pedestre quanto para o ciclista. Abrir os espaços de transição entre os edifícios e cidades, para que assim funcionem em conjunto. Reforçar os convites de permanência aos espaços públicos, proporcionando vitalidade às pessoas.

Quanto aos 12 Critérios de Qualidade (GEHL, 2013), visam assegurar que os ambientes ofereçam conforto e ainda que possam atrair as pessoas para desenvolver diversas atividades como caminhar, permanecer, sentar, olhar, conversar, ouvir, a fim de criar experiências positivas. Contribuindo com a ótica de Gehl, o Conselho de Estudos Políticos (2017, p. 09), afirma que, “as cidades constituem o espaço necessário para o desenvolvimento de uma agenda socioambiental que assegure boas condições de vida aos seus habitantes”. Portanto, é extremamente necessária a criação de condições viáveis para que se atinja um patamar de desenvolvimento sustentável que integre as dimensões social, ambiental, econômica e ética, de maneira justa e responsável.

A boa qualidade de uma cidade é um direito básico de todo cidadão, oferecendo conforto, qualidade, mobilidade, acessibilidade e justiça, que são critérios essenciais e criam cidades belas, assim garantindo o bem-estar de todos. Os critérios estão divididos em três grandes áreas: proteção, conforto e lazer. Os quais estão explicados a seguir (GEHL, 2013, p. 239).

1. *Proteção contra o tráfego e acidentes*: causa sensação de segurança, visa garantir a proteção de pedestres e eliminar o medo do tráfego.
2. *Proteção contra o crime e a violência*: causa sensação de segurança, tem a intenção de promover um ambiente, olhos atentos à rua e boa iluminação para as funções do dia e da noite.
3. *Proteção contra experiências sensoriais desconfortáveis*: diz respeito aos fenômenos naturais, ou seja, vento, chuva, neve, frio, calor, poluição, poeira, barulho, etc.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



4. *Oportunidades de caminhar*: espaço adequado para caminhar, ausência de obstáculos, superfícies boas, acessibilidade para todos e fachadas interessantes.
5. *Oportunidades para permanecer em pé*: oferecer zonas atraentes para permanecer em pé, como também apoios para as pessoas em pé.
6. *Oportunidades para sentar-se*: providenciar zonas para sentar-se, tirando proveito da natureza, da vista, sol e das pessoas. Bons lugares para sentar-se como bancos de descanso.
7. *Oportunidades para ver*: compreende distâncias para observação, vistas interessantes e boa iluminação quando escuro.
8. *Oportunidades para ouvir e conversar*: baixos níveis de ruídos, mobilidade urbana com disposição para conversas.
9. *Oportunidade para brincar e praticar atividade física*: convites para criatividade, atividade física e jogos, durante o dia, bem como a noite, compreendendo as quatro estações do ano.
10. *Escala*: projetar edifícios de acordo com a escala humana.
11. *Oportunidades de aproveitar os aspectos positivos do clima*: sol, sombra, calor, frescor e brisa.
12. *Experiências sensoriais positivas*: projeto bom e detalhado, materiais de qualidade, ótimas vistas, árvores, plantas, água e conforto.

Os doze critérios de qualidade do arquiteto e urbanista Jan Gehl demonstram a tamanha relevância de criar ambientes adequados para o desenvolvimento da dimensão humana, visto que, esta ferramenta permite diagnosticar se um lugar se classifica como um bom espaço público ou não. Assim, esses critérios permitem criar diversas ideias novas para implementá-las em espaços públicos. Portanto, é necessário que os planejadores e atores tenham em mente que a cidade é o cenário principal, onde são desenvolvidas as atividades de vida urbana, relacionando-se com as divisões social, cultural e econômica da localidade (GASTAL, 2001).

## 3.2 Discussão e Resultados

O Município de Pejuçara/RS encontra-se em constante aprimoramento e desenvolvimento quanto ao primeiro critério de proteção contra o tráfego e acidentes, a cidade conta com diversas faixas de seguranças, rotatórias, lombadas para diminuir a velocidade e calçadas amplas em determinados bairros (Centro e Rio Branco). Uma problemática identificada é a carência de ambientes para a prática de atividades físicas, o Município não possui um local destinado para caminhadas nem ciclovias, o que obriga a população a arriscar-se nas vias (RS - 553), onde há muito tráfego de automóveis. Muitas dessas vias não possuem acostamento, oferecendo ainda mais risco à vida dos pedestres e ciclistas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



No que se refere ao segundo critério de proteção, contra crime e a violência, a cidade de Pejuçara conta com pontos positivos, possui policiamento adequado, segurança e excelente iluminação. O Município é fiscalizado através de câmeras de segurança em locais estratégicos, conta com postes de luz em todo o perímetro municipal, dando ainda mais evidência nas suas praças Visconde de Rio Branco e Savino Costa Beber, que possuem boa iluminação noturna, o que oferece bem-estar, experiências prazerosas e seguras para as pessoas e famílias que desejam passear no local.

O critério três traz consigo a proteção contra experiências sensoriais desconfortáveis, ou seja, diz respeito aos fenômenos da natureza, não podendo ser controlado tão facilmente. Há um amplo espaço no Município, então não há como se obter domínio de ventos e do frio nos ambientes. Mas, todavia, possui vasta arborização, que contribui para diminuir as altíssimas temperaturas nas temporadas de verão.

Caminhar, abrange o quarto critério, que é uma atividade muito comum no Município de Pejuçara/RS, principalmente nas estações de primavera e verão. Como já mencionado, a cidade possui praças amplas, seguras e iluminadas, mas carece de um ambiente específico para essa atividade. Os bairros Centro e Rio Branco, possuem calçadas em bom estado, largas e limpas para o tráfego a pé, porém, outros bairros como Catarina Bresolin Mastella, Renascer e Modelo não contam com a mesma estrutura, alguns apresentam diversos obstáculos, como exemplo: calçadas em mau estado, árvores, postes de luz inadequados, rampas inadequadas e entulhos. Desta forma, o Município ainda necessita de um planejamento urbano adequado para a dimensão humana.

O quinto critério aborda as oportunidades de permanecer em pé, nota-se que há um espaço disperso e que não indica local para permanecer, há sim, grande disponibilidade territorial, e ainda possuem fachadas que se integram com o espaço, trazendo centralidade nesse quesito. Em relação ao sexto critério, oportunidades para sentar-se, nota-se que há diversos ambientes com mobiliários urbanos como bancos, escadarias, encostos ou planos elevados para que as pessoas possam permanecer no espaço por mais tempo.

Oportunidades para observar é o sétimo critério, e o Município possui limites que propiciam distâncias agradáveis para o contato pessoal, alguns planos elevados para observatório, como por exemplo o chamado Palanque Oficial da Prefeitura que está localizado na praça Visconde de Rio Branco e o mesmo é de livre acesso aos cidadãos. As pessoas que caminham, as paradas, as sentadas ou as que pedalam pela cidade conseguem observar ao seu redor de maneira fácil.

O oitavo critério versa sobre as oportunidades de poder falar e ouvir, a cidade conta com mobiliários urbanos que possibilitam conversas calmas e serenas entre as pessoas. Também possui distanciamento para os ruídos pelo fato de não conter muito tráfego de automóveis na cidade (apenas na estrada – RS 553 – que liga à municípios vizinhos). A presença de ambientes para sentar-se influencia e facilita as oportunidades de interação entre pessoas, por esse motivo a praça Visconde de Rio Branco é muito frequentada.

As oportunidades para brincar e se exercitar abrangem o nono critério, nesse item o Município recebe pontos positivos e negativos. Os pontos positivos são destacados pela cidade possuir



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



amplo espaço nas praças, dispor de brinquedos seguros, bem como academia ao ar livre. Porém como o tráfego de pessoas é intenso nesses ambientes, uma parcela da população pratica atividades físicas como caminhada, corrida e pedalada nas estradas que ligam a cidade à municípios vizinhos. Nessa localidade, há vasto tráfego de automóveis, o que acaba por colocar em risco a vida das pessoas, contando como ponto negativo, a cidade carece de locais acessíveis aos pedestres e ciclistas.

A escala diz respeito à altura dos edifícios e as distâncias, contemplando o décimo critério, assim sendo, a cidade desfruta de prédios com no máximo três andares, o que promove uma percepção espacial muito adequada à escala e dimensão humana. O Município conta com predominância de casas ao invés de edifícios, e pode-se notar que a maioria das residências possuem área do seu lote grande, ofertando quintais gramados e ajardinados, contando positivamente para a qualidade de vida e dimensionamento humano na cidade.

O décimo primeiro critério remete-se às oportunidades para aproveitar os aspectos positivos do clima. A cidade possui espaços abertos na comunidade que permitem maiores fluxos de vento no local, as praças são bastante arborizadas contribuindo para a diminuição da temperatura do ambiente, porém, para o período de chuvas não possuem abrigos.

E por fim, o décimo segundo critério possui relação com as experiências sensoriais positivas. A cidade conta com elementos em bom estado, como calçadas, fontes, chafariz, água, árvores, jardins e paisagismo atraente. Contudo, em alguns pontos do Município há degradação de passeios e vias, necessitando de um melhor planejamento urbano e manutenção periódica para integrar todos os bairros.

Boas cidades de se viver, serão aquelas que tragam consigo o conceito de bem viver (ACOSTA, 2016), este lema deve ser resgatado e assumido como uma forma de prioridade pelos gestores públicos frente à população. Onde se vive em paz, harmonia, alegria e com equilíbrio ambiental é onde as pessoas desejam residir ou visitar (CONSELHO DE ESTUDOS POLÍTICOS, 2017; GEHL, 2013). Levando esta afirmativa em consideração, são sugeridas melhorias para a localidade de Pejuçara/RS, especificamente em relação às praças a partir do diagnóstico realizado.

A figura 1 apresenta a planta baixa de um novo layout da praça Caetano Ferigolo, ela está localizada no bairro Rio Branco do Município de Pejuçara/RS.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

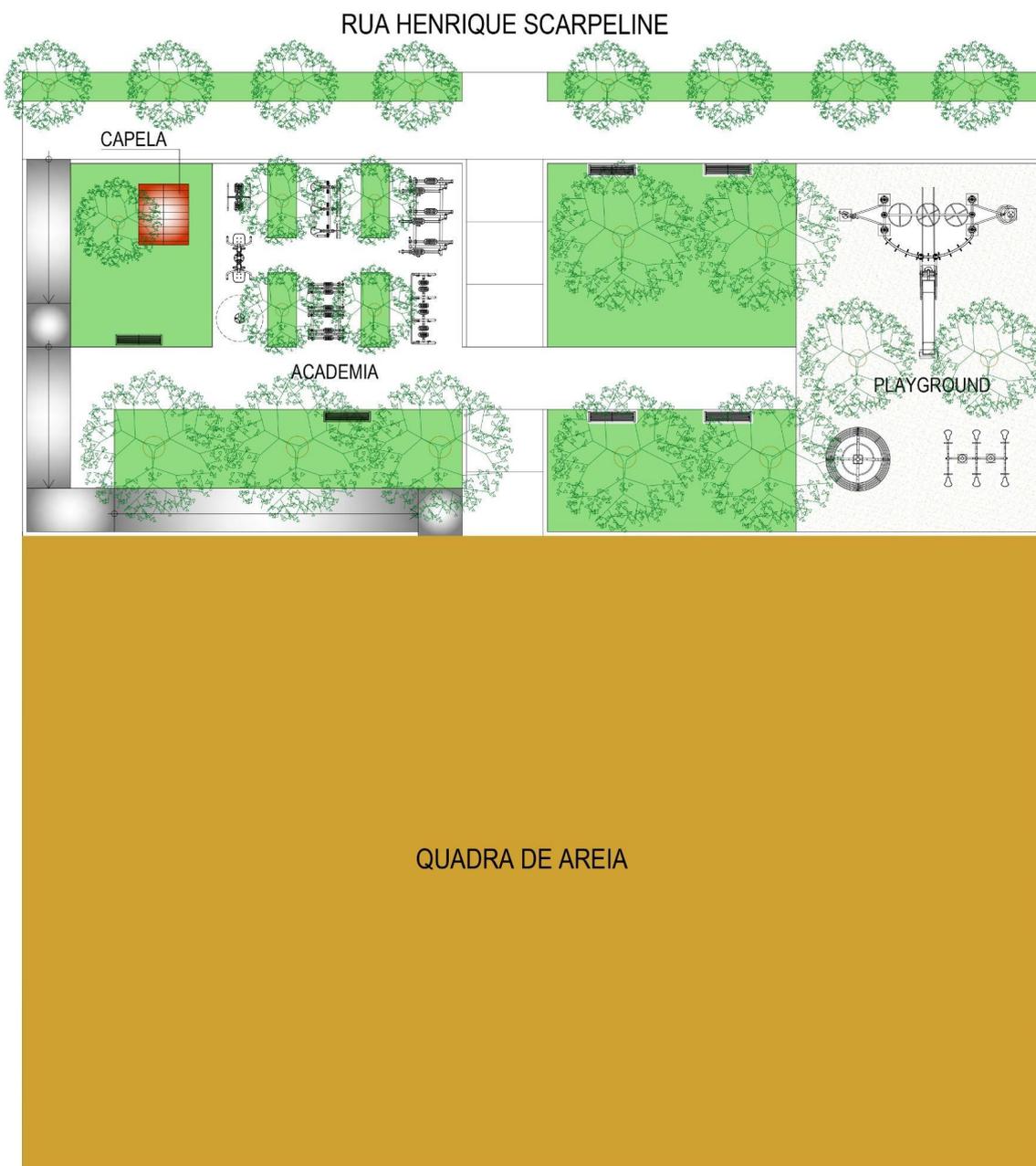
PROMOTORES:



APOIO:



Figura 1: Planta Baixa: Novo layout da Praça Caetano Ferigolo.



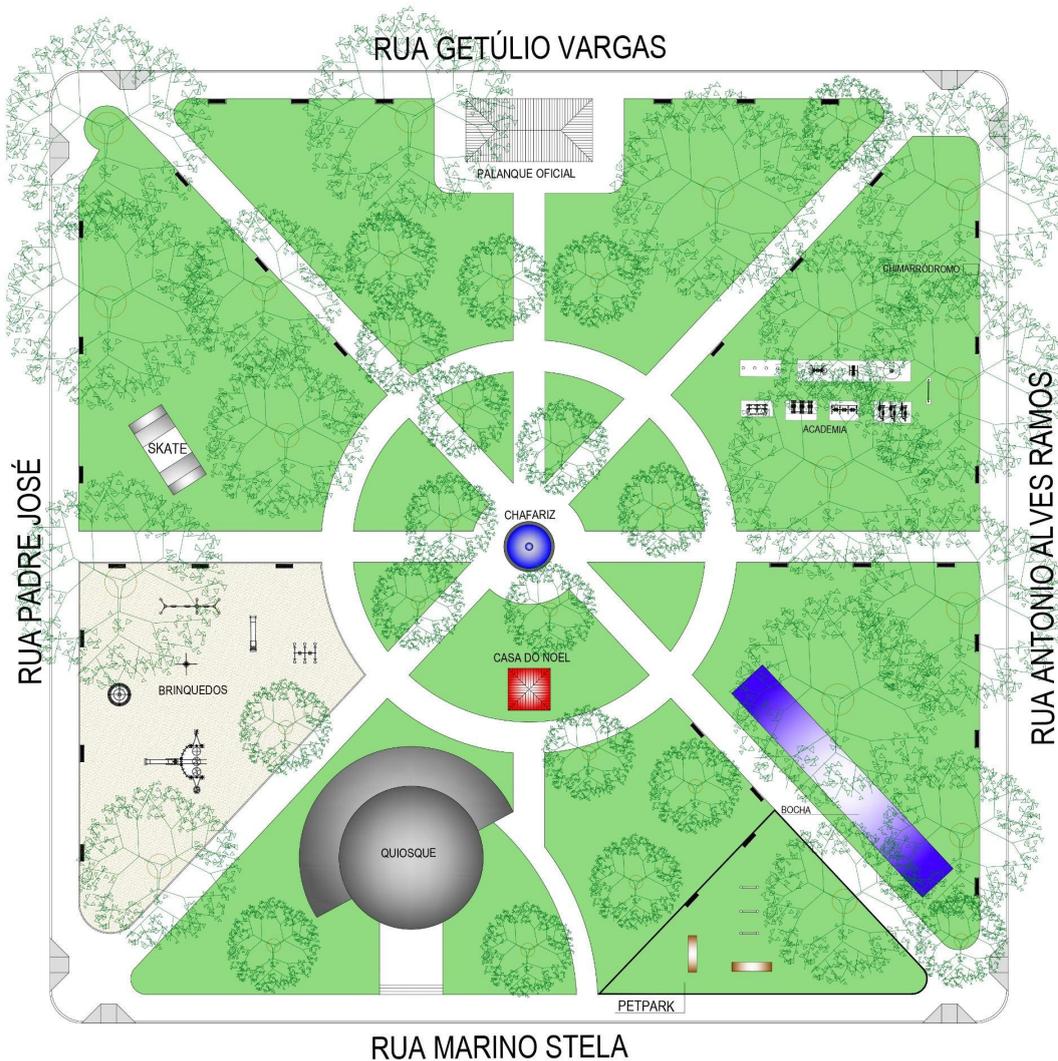
Fonte: Autores, 2021.

Para o layout sugerido da Praça Caetano Ferigolo, foram inseridas as melhorias desejadas pelos munícipes, tais como: acessibilidade através de escadas e rampa, bancos novos,

iluminação, novos brinquedos infantis e academia ao ar livre, bem como, uma maior e melhor arborização.

A figura 2 apresenta a planta baixa de um novo layout para a praça Visconde de Rio Branco, ela está localizada no bairro Centro do Município de Pejuçara/RS.

Figura 2: Planta Baixa: Novo layout da Praça Visconde de Rio Branco.



Fonte: Autores, 2021.

Foram inseridas no layout da praça Visconde de Rio Branco, as melhorias recomendadas pelos moradores como: acessibilidade através de rampas, bancos novos e pista de skate, cancha de bocha e um ambiente destinado para os animais de estimação, segundo os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



residentes do Município essa praça é a mais completa e abrangente no que diz respeito à dimensão humana.

A figura 3 apresenta a planta baixa de um novo layout para a praça Savino Costa Beber, ela está localizada no bairro Renascer do Município de Pejuçara/RS.

Figura 3: Planta Baixa: Novo layout da Praça Savino Costa Beber.



Fonte: Autores, 2021.

Para a Praça Savino Costa Beber, foram sugeridas algumas melhorias, como por exemplo: acessibilidade através de rampa, bancos novos, iluminação e implantação de fonte interativa luminosa, adição de brinquedos infantis e arborização.

A figura 4 apresenta a planta baixa de um layout para uma possível futura praça municipal, o terreno está localizado no bairro Modelo do Município de Pejuçara/RS.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

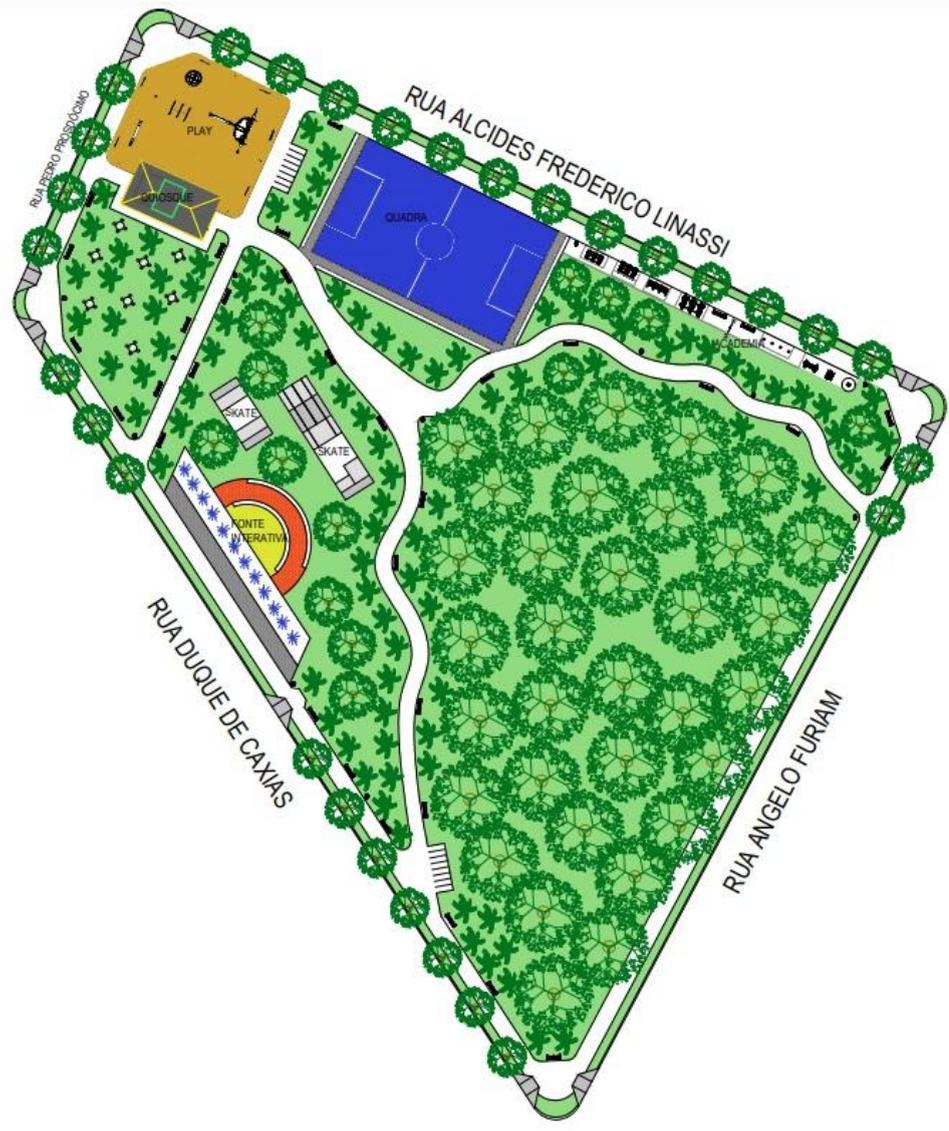
PROMOTORES:



APOIO:



Figura 4: Planta Baixa: Proposta de uma Praça Municipal para o novo terreno adquirido pela Administração Municipal de Pejuçara.



Fonte: Autores, 2021.

Recentemente, o poder público municipal de Pejuçara adquiriu um terreno para futura construção de uma edificação ou uma praça. Como esta pesquisa trata-se de uma análise dos espaços livres do Município e dos doze critérios de qualidade de Gehl, elaborou-se uma proposta de uma futura praça municipal para o terreno livre.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



De acordo com o layout da futura praça, o Município poderá ofertar diversos atrativos à população preservando a arborização existente além do novo paisagismo, o espaço poderá contar com: bicicletários, bancos, iluminação adequada e implantação de uma fonte interativa luminosa, inserção de academias infantis e para a terceira idade, pista de skate e quadra de esportes. Buscou-se por acessibilidade através de rampas e passeios adequados conforme NBR 9050 que possibilita alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2015).

Segundo a própria Constituição Federal, cabe ao poder público municipal promover um adequado ordenamento territorial por meio de um planejamento e controle urbano eficaz. A construção, manutenção e revitalização dos espaços urbanos é de extrema importância, e essa ação deve ser encarada pelos gestores municipais e atores como benefício para toda população da cidade. A construção de cidades para as pessoas é um grande desafio e trata-se de tarefas urgentes a serem desenvolvidas, tendo sempre como objetivo a transparência e a ação cooperativa em prol do bem comum.

## CONCLUSÃO

Ao final deste estudo, foi possível considerar que as três praças estudadas, Visconde de Rio Branco, Caetano Ferigolo e Savino Costa Beber, contribuem para o bem-estar da população de Pejuçara/RS, mas não atingem efetivamente os 12 Critérios de Gehl, apresentando falhas, necessitando de melhorias. Por tal problemática, sugeriu-se novos layouts como proposta de promoção das praças, como forma de aumentar o bem-estar da população.

Atualmente fala-se muito no conceito de “bem viver” (ACOSTA, 2016), mas os poderes públicos devem questionar-se: “bem viver para quem?”. Através dos estudos realizados de Gehl, isso remete-se única e exclusivamente para as pessoas. Desta forma, é necessário elaborar planejamentos estratégicos que visem o bem-estar das pessoas, para que estas sintam-se confortáveis em ambientes públicos completamente planejados para elas.

Os avanços nas cidades estão intrinsecamente ligados ao bem-estar da população residente, porém, a realidade traz preocupações, visto que, o hábito de caminhar e pedalar não é valorizado como deveria. Desta forma, oferece espaço especialmente para a circulação de tráfego de automóveis, em consequência, empurrando a população para as vias, diminuindo suas calçadas e passeios, assim contribuindo para uma marca insustentável para as cidades.

A partir desta visão, é evidente a importância de um planejamento urbano eficaz e equitativo, onde torna-se desejável um modelo que represente o bem comum, isto é, o bem-estar das pessoas. As cidades que conseguirem adaptar-se aos doze critérios de qualidade sugeridos por Gehl, tendem a se aproximar de um desenvolvimento urbano mais pleno, sustentável e adequado à escala humana.

No Município de Pejuçara/RS foi possível observar que há grandes feitos realizados pela administração municipal, a qual busca aprimorar e manter os ambientes públicos adequados para a utilização da população. Porém, também é notado algumas imperfeições, o que torna

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



viável a realização de um replanejamento urbano. Com base nisso, foram sugeridas diversas estratégias de melhorias de fácil implementação, segundo a ótica dos autores, bem como, dos moradores do Município. Além disso, uma proposta foi apresentada para a possível construção de uma futura praça municipal para o terreno adquirido recentemente pelo poder público, para que aumente e conserve o bem-estar da população.

Além de planejar espaços destinados ao lazer, recreação e conforto para a população, o poder público municipal deve assegurar através de políticas públicas eficientes o direito da qualidade de vida. Nesse sentido, ao considerar todos os elementos estudados, descritos e aplicados por Gehl, possivelmente se conquistará um planejamento urbano inteligente e viável, alinhando o bem-estar aos desejos e necessidades das pessoas.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - **ABNT. NBR 9050/2015:** Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/temas/inclusao-de-pessoas-com-deficiencia/legislacao/abnt-nbr-9-050-2015/view> . Acesso em: 10.ago.2022.

ACOSTA, A. **O Bem Viver:** uma oportunidade para imaginar outros mundos. Editora Elefante. São Paulo, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal** - República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. 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: 31.ago.2021.

CONSELHO DE ESTUDOS POLÍTICOS. **Guia de ação de gestores municipais para a construção de cidades sustentáveis.** Brasília: Senado Federal, 2017.

DEEDADOS. **Banco de Dados do Rio Grande do Sul - RS.** Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!pesquisa=0> . Acesso em: 07 ago. 2022.

GASTAL, S. O Produto Cidade: Caminhos da Cultura, Caminhos do Turismo. In: **Turismo Urbano.** CASTROGIOVANI, Antonio Carlos (Org.) 3ª Edição. São Paulo: Contexto, 2001.

GEHL, J. **Cidades para pessoas.** 2ª Edição. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHLPEOPLE. **Gehlpeople Our Story.** Disponível em: <https://gehlpeople.com/> . Acesso em: 31.ago.2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

MAHFUZ, E. C. da. Projetos que valorizam a vitalidade das cidades. **Libreto:** Fronteiras do Pensamento – Temporada 2016. Disponível em:



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



[https://www.fronteiras.com/ativemanager/uploads/arquivos/produtos\\_culturais/d71c6eb09cf12b22f8ae2bf4cb24d0cb.pdf](https://www.fronteiras.com/ativemanager/uploads/arquivos/produtos_culturais/d71c6eb09cf12b22f8ae2bf4cb24d0cb.pdf) . Acesso em: 31.ago.2021.

OUR WORLD IN DATA. Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 01.set.2021.

THOMPSON, A. A; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento Estratégico**: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

WORLDOMERS. **População Mundial**. Disponível em: <https://www.worldometers.info/br/> . Acesso em: 31.ago.2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## **POLÍTICAS PÚBLICAS INTELIGENTES: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS COM TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA MITIGAÇÃO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTELIGENTES: USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS CON TÉCNICAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA MITIGAR ACCIDENTES DE TRÁFICO EN EL MUNICIPIO DE CURITIBA**

**SMART PUBLIC POLICIES: USE OF TECHNOLOGICAL TOOLS WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNIQUES TO MITIGATE TRAFFIC ACCIDENTS IN THE MUNICIPALITY OF CURITIBA**

**Christian Carlos Souza Mendes<sup>1</sup>, Rogério Allon Duenhas<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública – PGP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Econômico – UFPR e Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública – PGP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

### **RESUMO**

O presente artigo possui como principal objetivo apresentar e discutir possibilidades do uso de sistemas de apoio à decisão na gestão pública, direcionados à mitigação dos acidentes de trânsito no município de Curitiba, Paraná. Por meio do uso de ferramentas de tecnologia da informação, contendo a adoção de técnicas de inteligência artificial, pode-se prover meios para que os gestores públicos municipais compreendam melhor as características relacionadas as ocorrências atendidas e de posse de tais informações, seja possível obterem auxílio na proposição e avaliação das políticas públicas. Para este estudo foram utilizados dados reais, anonimizados, dos atendimentos realizados às ocorrências de acidentes no ano de 2019, assim como os dados referentes aos equipamentos públicos municipais disponíveis à época. Os resultados apresentados ao fim deste documento, ainda limitados, permitem que sejam vislumbradas vantagens na adoção de tais recursos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Inteligência Artificial. Acidentes de Trânsito.

### **RESUMEN**

El objetivo principal de este artículo es presentar y discutir posibilidades para el uso de sistemas de apoyo a la decisión en la gestión pública, con el objetivo de mitigar los accidentes de tránsito en la ciudad de Curitiba, Paraná. A través del uso de herramientas de tecnología de la información, que contengan la adopción de técnicas de inteligencia artificial, es posible proporcionar medios para que los administradores públicos municipales comprendan mejor las características relacionadas con los eventos atendidos y, con esa información, sea posible



obtener assistência con la proposición y evaluación de políticas públicas. Para este estudio se utilizaron datos reales, anonimizados, de la asistencia prestada a las ocurrencias de accidentes en el año 2019, así como datos referentes a los equipamientos públicos municipales disponibles en ese momento. Los resultados presentados al final de este documento, aún limitados, permiten ver ventajas en la adopción de tales recursos.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Inteligencia artificial. Accidentes de tráfico.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to present and discuss possibilities of using decision support systems in public management, targeting the mitigation of traffic accidents in the city of Curitiba, Paraná. Through the use of information technology tools, with the adoption of artificial intelligence techniques, it is possible to provide means for municipal public managers to better understand the characteristics related to the occurrences attended and with the possession of such information, it is possible to obtain help in the proposition and evaluation of public policies. For this study, were used real anonymized data from the assistance provided to the occurrences of accidents in the year 2019, as well as the data referred to the public facilities available at the time. The results presented at the end of this document, still limited, allow the advantages and adoption of such resources to be glimpsed.

**Keywords:** Public policy. Artificial intelligence. Traffic-accidents.

## INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira acelerada nos últimos anos alcançou a taxa atual de 84,3% segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), conseqüentemente gerando um aumento na quantidade de veículos motorizados, reforçado pela dispersão territorial encontrada nas grandes cidades, refletindo diretamente na forma de deslocamento da população (LORÁ, 2018).

De acordo com Lorá (2018), o aumento da frota de automóveis nas vias promove alterações estruturais no sistema viário, que vem sendo adequado ao uso eficiente do transporte individual motorizado em detrimento dos outros modos de transporte, sendo considerado um incentivo ao cidadão para que utilize o transporte individual.

Desta forma, o aumento constante do número de veículos na maioria das cidades brasileiras tende a aumentar a quantidade de acidentes de trânsito, gerando conseqüentemente um maior número de pessoas feridas e a ocorrência de óbitos.

Diversas pesquisas comprovam que a violência no trânsito tem gerado um grande número de vítimas e inclusive grandes prejuízos financeiros, perfazendo o montante de 60 bilhões de reais apenas no ano de 2014 para o Brasil (IPEA, 2015). Em grande parte das situações, próximo de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



90% são geradas pela imprudência dos condutores, além de 5% por defeitos dos veículos e outros 5% devido às más condições das estradas/ruas (CARVALHO, RIBEIRO, 2016).

De posse destas informações, pode-se dizer que a área suscita de maior preocupação, planejamento e investimento por parte dos responsáveis pela definição e proposição de políticas. Para que exista uma real aderência das políticas públicas em vigência, faz-se necessária uma abordagem multissetorial para a obtenção de maior efetividade no combate ao problema.

O objetivo principal deste artigo é a apresentar os benefícios existentes no uso de ferramentas de tecnologia da informação, aplicado às bases de dados referentes aos serviços de atendimento ao trauma e emergência nas cidades inteligentes, com o intuito de agregar maior efetividade em ações governamentais para a melhoria do bem-estar do cidadão. Dentre as possibilidades, pode-se citar a adaptação e integração no uso das bases de dados existentes do município de Curitiba, Paraná, para situações de atendimento a emergências.

O conceito de Cidades Inteligentes teve seu advento em meados da década de 1990, tendo seu significado atrelado a como o desenvolvimento urbano se transformava, principalmente em uma perspectiva econômica e tecnológica (GIBSON et al., 1992; ALBINO et al., 2015). Desde então, uma vasta gama de definições e compreensões acerca das cidades inteligentes têm construído o arcabouço ideário sobre o tema. Ressalta-se que discorrer sobre o tema requer uma perspectiva contextual, uma vez que as cidades têm diferentes visões e prioridades para alcançar seus objetivos (ALBINO et al., 2015).

Algumas abordagens sobre Cidades Inteligentes são centradas na tecnologia, e nessa perspectiva, a Cidade Inteligente é caracterizada por maximizar sua eficiência através do uso amplo de TICs. Dameri (2013) relata que o principal fator para o nascimento e desenvolvimento de Cidades Inteligentes é a tecnologia, especialmente as tecnologias de informação e comunicação. Todavia, este não é o único fator significativo para o sucesso de uma cidade inteligente, pois atores como universidades, instituições de pesquisa e empresas com alta tecnologia são essenciais na produção de ideias e soluções para essas cidades.

O uso das ferramentas de tecnologia da informação vem ao encontro da necessidade de o Estado aprimorar a sua tomada de decisão, apresentando-se como uma das formas de atualização da gestão pública atingir os seus objetivos. Cabe lembrar que apenas o uso de ferramentas de tecnologia da informação não provém as vantagens almejadas, sendo necessária uma mudança na forma de pensar e fazer a gestão pública, pois é possível que em algumas situações a gestão “não queira mostrar e permitir acesso ao que não se quer publicizar” (BARBOZA, 2018).

De acordo com Pereira e Bordin (2020), a utilização das novas tecnologias pela administração pública vem mudando a forma de gestão e o relacionamento com a sociedade, surgindo um novo paradigma de gestão pública, sendo uma forma de superar os desafios da gestão tradicional em busca de melhores resultados com maior eficiência, e assim possibilitando um melhor planejamento, tendo como consequência melhores políticas públicas.

De acordo com a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021 (CETIC.br, 2022), os órgãos públicos estão buscando inserir novas tecnologias em seu cotidiano, porém é facilmente identificado que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



a ampla utilização de ferramentas de tecnologia da informação ainda é limitada à disponibilização de infraestrutura de transmissão de dados e conexão, uso de computadores, entre outros elementos tradicionais. Ao considerar o uso de sistemas de informação pela gestão pública, estes ainda são limitados às áreas mais antigas da administração.

Tabela 1 – Percentual de utilização de sistemas de informação em 2021, nas respectivas áreas, utilizados pelos órgãos públicos segmentados por nível de governo.

Percentual (%)		Recursos humanos	Patrimônio	Orçamento	Finanças e contabilidade	Compras	Convênios
		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
NÍVEL DE GOVERNO	Federal	94	94	94	89	87	64
	Estadual	85	88	75	84	82	67
	Municipal	90	84	78	96	86	Sem dados

Fonte: Adaptado da pesquisa TIC Governo Eletrônico (2021)

Tabela 2 – Percentual de utilização de sistemas de informação em 2021, nas respectivas áreas, utilizados pelos órgãos públicos segmentados por nível de governo.

Percentual (%)		Contratos	Informação geográfica	Sistemas de apoio à decisão	Protocolos	Gestão de documentos	Gestão integrada - ERP
		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
NÍVEL DE GOVERNO	Federal	86	54	<b>83</b>	87	91	20
	Estadual	75	44	<b>49</b>	88	85	36
	Municipal	80	46	<b>21</b>	65	62	42

Fonte: Adaptado da pesquisa TIC Governo Eletrônico (2021)

Deve-se salientar que o uso de sistemas de apoio à tomada de decisão está restrito a uma parcela reduzida de órgãos municipais e estaduais.

Conforme apresentado por Balbe (2010), os sistemas de informação para auxílio à tomada de decisões estão em amplo desenvolvimento, sendo aprimorados ao longo do tempo para que seu uso seja direcionado à geração de melhorias diretamente à sociedade e não mais exclusivamente para o desenvolvimento de atividades internas na administração, como por exemplo setores como a segurança pública, educação, entre outros.

De acordo com a pesquisa citada, as possibilidades de uso de novas tecnologias na gestão pública são inúmeras, sendo possível realizar a coleta, o processamento e a análise de grandes quantidades de dados para predição de situações e ações provendo apoio à tomada de decisões. O estudo apresenta os dados referentes ao uso de técnicas de inteligência artificial por parte da gestão pública (apenas nas esferas federal e estadual). Dentre as diversas abordagens, as mais adotadas estão relacionadas ao uso de aprendizagem de máquina para predição e análise de dados de forma geral (32% dos órgãos federais, 9% dos estaduais), além da automatização de processos de fluxo de trabalho (31% dos órgãos federais, 11% dos estaduais).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Dentre as diversas ferramentas e tecnologias utilizadas pelas Cidades Inteligentes com objetivo de prover subsídios para o governo eletrônico, os Sistemas de Apoio à Decisão são discutidos de forma contínua como recurso para auxílio aos gestores das mais diversas áreas, sendo públicas ou privadas, para conseguir obter um uso otimizado dos recursos financeiros e humanos nas organizações.

De acordo com Santos et al. (2021), os municípios brasileiros formam ilhas de dados não conectados, não otimizando o potencial existente para a gestão e o planejamento público, transformando uma atividade simples em algo difícil de ser realizado devido à ausência de ferramentas para a realização do trabalho cotidiano.

Para contornar os problemas citados, os sistemas de apoio à decisão (SAD) são parte integrante das cidades inteligentes, pois são sistemas computacionais que ajudam os responsáveis pela tomada de decisões a enfrentar problemas não-estruturados, por meio da interação direta com modelos de dados e análises. Estes são sistemas de informação baseados em computador, que consistem de hardware, software e o elemento humano, para assistir qualquer decisão em diferentes níveis, enfatizando tarefas não-estruturadas ou semiestruturadas (CLERICUZI, JÚNIOR, 2009).

Atualmente o Estado do Paraná e especificamente o município de Curitiba possuem vários sistemas de informação que buscam auxiliar órgãos específicos em suas tomadas de decisões, mas uma das principais características propostas trata-se da integração e contextualização dos dados coletados para uma melhor compreensão. O estudo apresentado, compreende o uso de uma ferramenta de AutoML (*Automated Machine Learning*), para a análise e obtenção de dados contextualizados por meio da integração das bases de dados relacionadas aos atendimentos de emergência de acidentes de trânsito e equipamentos públicos disponíveis no município de Curitiba, sendo estruturadas e adaptadas para que sejam submetidas às técnicas de Inteligência Artificial, por meio da aprendizagem de máquina (*machine learning*), podendo gerar padrões e previsões referentes às situações futuras e principalmente um viés mais realista sobre possíveis ações realizadas pela gestão pública que possam auxiliar na redução da violência no trânsito.

Desta forma, de posse de informações mais precisas referentes aos atendimentos realizados, o município poderá realizar ações mais assertivas, com um sistema informatizado eficiente que poderá servir como auxílio na tomada de decisões estratégicas na área. Por exemplo, priorizar determinados investimentos em hospitais vinculados aos atendimentos realizados pelo serviço de traumas, em ruas ou avenidas que tenham maiores índices de acidentes, além da possibilidade de reorganização das centrais das ambulâncias dos atendimentos de emergência, pois será possível identificar em quais locais ocorrem mais acidentes com vítimas. Outro exemplo factível está relacionado aos locais onde os casos são identificados, e assim, ao detectar características comuns em um percentual de casos, pode-se aumentar e/ou alterar as rotas realizadas pelos órgãos de trânsito durante suas rondas, realizar a instalação de equipamentos públicos em áreas desassistidas, ou simplesmente propor a instalação de uma nova lombada em determinada via, desta forma podendo reduzir a quantidade de ocorrências e atendimentos nos locais mais suscetíveis.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Atualmente a demanda por mais conhecimento referente à violência no trânsito é latente principalmente ao considerar os possíveis impactos gerados, não apenas na área da saúde, como também economia e planejamento urbano.

A utilização dos dados é feita por meio da realização de um pré-processamento, com a definição de atributos e escopo, para uso integrado ao ambiente desenvolvido, de forma transparente, que permita ao usuário da solução a obtenção de um direcionamento mais efetivo em relação ao contexto no qual o acidente de trânsito ocorreu, podendo vincular diversos dados adicionais para uma melhor análise pelos entes públicos.

Desta forma, os gestores públicos poderão identificar e realizar ações direcionadas às regiões que possuem maiores índices, podendo por meio da instalação de equipamentos públicos como postos da guarda municipal, reduzir a ocorrência de situações prévias que possam gerar uma futura ocorrência de violência no trânsito. Além disso, será possível identificar se a ausência de lombadas nas proximidades dos locais com maiores ocorrências pode ser um facilitador para a ocorrência, ou se a ausência de escolas municipais na região suscita em casos de violência no trânsito com maior probabilidade de óbitos, por exemplo.

Esta pesquisa possui como possíveis resultados gerar informações para a melhoria dos serviços públicos e possibilitar maior efetividade no uso dos recursos financeiros, por meio dos resultados obtidos provendo subsídios para o planejamento estratégico e operacional, inclusive dos serviços de atendimento a traumas do município.

## METODOLOGIA

De acordo com Gerhart e Silveira (2009), a pesquisa quantitativa possui como característica conceitos predeterminados, buscando realizar a comparação de dados de desempenho, de atitude, observacionais e de censo, enfatizando o raciocínio dedutivo, concluindo o processo com uma análise estatística utilizando-se de alegações pós-positivistas para o desenvolvimento do conhecimento centrado na objetividade. Já a pesquisa qualitativa possui como característica alcançar um maior conhecimento de um grupo social ou organização, partindo da premissa de que poucas ideias são preconcebidas, buscando explicações sobre os motivos pelos quais determinadas situações ocorrem e tendo como objetivo produzir novas informações que possam colaborar na geração de novos conhecimentos.

A pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, diferenciando-se em relação à natureza das fontes, pois se utiliza de materiais que não receberam um tratamento científico (GIL, 2008), sendo realizada neste artigo através do uso de relatórios, tabelas estatísticas, planilhas e outros documentos que são referências para a obtenção do resultado esperado. É realizada desta forma para maior compreensão e entendimento do processo, possibilitando o início da especificação dos requisitos funcionais necessários para o desenvolvimento da solução proposta (BABBEI, 1999; GIL, 2008).

Como a pesquisa bibliográfica tem sido um procedimento bastante utilizado nos trabalhos de caráter exploratório-descritivo, reafirma-se a importância de definir e de expor com clareza o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



método e os procedimentos metodológicos que envolverão a sua execução, detalhando as fontes, de modo a apresentar as “lentes” que guiarão todo o processo de investigação e de análise da proposta. A leitura apresenta-se como a principal técnica, pois é por meio dela que se pode identificar as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como verificar as relações existentes entre eles de modo a analisar a sua consistência. Pode ser: leitura de reconhecimento do material bibliográfico, leitura exploratória, leitura seletiva, leitura reflexiva ou crítica, leitura interpretativa (GERHARDT, SILVEIRA, 2009).

Em relação aos objetivos, a pesquisa será composta pela fase exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema e permitindo maior conhecimento dos conceitos e desafios da temática; a fase de coleta de dados será realizada junto aos órgãos envolvidos, permitindo integração, agregação, sanitização e adequação dos dados para posterior utilização em seus respectivos contextos, resultando sua adequação aos métodos indutivos; a fase explicativa será utilizada para apresentação das características dos fenômenos observados, buscando verificar as hipóteses identificadas e adequá-las ao processo científico proposto.

A natureza da pesquisa aplicada é visível devido à utilização de ferramentas de tecnologia da informação, para uso e auxílio dos órgãos públicos, gerando insights que possam ser integrados ao cotidiano da gestão para auxílio na proposição de políticas públicas, buscando prover apoio nas soluções dos problemas mapeados e identificados pelos respectivos gestores públicos. De acordo com Silva e Menezes (2005), uma pesquisa aplicada tem como objetivo a produção de conhecimento que possa ser utilizado para proposição de soluções à problemas específicos.

## Fontes de Dados e Tratamento

As bases de dados utilizadas enquadram-se na classificação fonte de dados secundária, pois foram disponibilizadas pelos referidos órgãos públicos responsáveis. A principal base foi disponibilizada pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, sendo referente aos atendimentos realizados e registrados pelos serviços de trauma e emergências (SIATE) do município de Curitiba, no ano de 2019, em seu sistema de atendimento. Além do uso da base de dados mencionada, também são utilizadas as bases de dados referentes aos equipamentos públicos, sendo todos referentes ao município de Curitiba no ano de 2019, obtidas junto aos respectivos órgãos competentes.

Conforme disponibilizado no Portal Brasileiro de Dados Abertos, os equipamentos públicos são as instalações e os espaços físicos, públicos ou privados, onde é prestado de forma presencial algum tipo de serviço do poder público à pessoa física ou jurídica (BRASIL, 2022).

De acordo com o decreto 7.341/2010, do Governo Federal:

§ 1º Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



§ 2º Consideram-se equipamentos públicos comunitários as 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.

Os dados referentes aos atendimentos das ocorrências de acidentes foram anonimizados para que sejam utilizados exclusivamente para pesquisa acadêmica e científica, evitando desta forma qualquer possibilidade de identificação dos envolvidos nas ocorrências atendidas.

A base de dados principal em análise possui 10.050 registros relacionados aos atendimentos prestados no ano de 2019. A base de dados referente aos equipamentos públicos do município de Curitiba possui 2.384 equipamentos registrados conforme listado na tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição de equipamentos públicos e suas respectivas quantidades.

Equipamentos Públicos - Município de Curitiba	Quantidade
ABASTECIMENTO ALIMENTAR	317
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	234
ASSISTÊNCIA SOCIAL	112
CULTURA	133
ECONOMIA	25
EDUCAÇÃO	459
ESPORTE	330
HABITAÇÃO	9
INFRAESTRUTURA	1
JUSTIÇA	1
MEIO AMBIENTE	70
PATRIMÔNIO HISTÓRICO EDIFICADO	41
RELIGIÃO	4
SAÚDE	181
SEGURANÇA	37
TRABALHO	34
TRANSPORTE	364
TURISMO	32

Fonte: Autores baseado na listagem disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Curitiba

As variáveis existentes nas bases de dados e utilizadas no algoritmo de aprendizagem de máquina possuem as seguintes categorias:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Base de dados dos serviços de trauma e emergências:

- **Segurança:** uso de bebê conforto, cadeirinha de segurança, não observado (situação quando o responsável pelo atendimento não conseguia identificar claramente), não usava cinto de segurança, não se aplica, sem Equipamento de Proteção Individual (EPI) adequado, sem capacete, usava EPI adequado, usava capacete e por fim a categoria usava cinto de segurança;
- **Veículo:** carro, moto, ônibus, pedestre e pendente (situação em que o responsável pelo atendimento não conseguia identificar claramente);
- **Posição:** banco dianteiro, banco traseiro, compartimento de carga, condutor, garupa, outro, passageiro de coletivo e pedestre;
- **Bairro:** Local da ocorrência do evento;
- **Regional (novo atributo criado):** Vinculação do bairro da ocorrência do evento;
- **Descrição do Acidente:** atropelamento, colisão, choque contra anteparo, agressão, capotamento, engavetamento entre outros;
- **Acidente de trabalho ou não;**
- **Acompanhamento Médico:** a ocorrência exigiu acompanhamento médico ou não;
- **Hospital:** nome do hospital responsável pelo atendimento realizado;
- **Hospital\_Categoria (novo atributo criado):** necessidade de agrupamento e correção de digitação dos nomes dos hospitais registrados nas ocorrências;
- **Idade:** idade da pessoa atendida na ocorrência;
- **Idade\_Categoria (novo atributo criado):** classificação da idade do envolvido de acordo com uma categoria (Menor de 0 -7 anos, Pre de 8 -13 anos, Adolescente de 14 – 17 anos, Adulto\_Cat1 de 18 – 25 anos, Adulto\_Cat2 de 26 – 35 anos, Adulto\_Cat3 de 36 – 45 anos, Adulto\_Cat4 de 46 – 55 anos, Adulto\_Cat5 de 56 – 69 anos, Idoso de 70 anos para mais);
- **Sexo:** todos os atendimentos foram realizados em pessoas do sexo masculino, assim este atributo foi desconsiderado;
- **Lesão:** atributo responsável por registrar o tipo de lesão identificada durante o atendimento realizado, podendo ser ferimentos leves, ferimentos graves sem risco a vida, ferimentos graves com risco a vida, óbito;
- **Óbito:** atributo registrado caso tenha ocorrido o óbito da pessoa atendida;
- **Mês\_Categoria (novo atributo criado):** atributo criado para enquadramento do mês da ocorrência em primeiro, segundo, terceiro ou quarto trimestre do ano;
- **Semana\_Categoria (novo atributo criado):** atributo criado para enquadramento da semana da ocorrência em primeira, segunda, terceira, quarta ou quinta semana do mês;



- Dia\_Categoria (novo atributo criado): atributo criado para enquadramento do dia da ocorrência em primeiro, segundo, terceiro, quarto, quinto, sexto ou sétimo dia da semana;

Base de dados dos equipamentos públicos:

- Tipo: as opções possíveis são: Abastecimento Alimentar, Administração Pública, Assistência Social, Cultura, Economia, Educação, Esporte, habitação, Infraestrutura, Justiça, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Religião, Saúde, Segurança, Trabalho, Transporte e Turismo;
- Existência: sim ou não;

Todos os dados ou base de dados mencionados foram submetidos ao processo de *Extract, Transform and Load*, conhecido como ETL. Este processo engloba todas as atividades relacionadas ao processo de obtenção dos dados diretamente nas fontes secundárias disponíveis pelos órgãos responsáveis, adequação e tratamento de todos os dados, como por exemplo a remoção de toda a acentuação, padronização das letras em formato maiúsculo, adequação dos termos utilizados para condensação de siglas como praças, jardineiras assim como títulos e cargos utilizados nos nomes das ruas e avenidas. Foram necessárias outras adequações como: a alteração do padrão de formatação do texto para UTF-8, utilização de múltiplas *APIs* para que fosse possível identificar e gerar a geolocalização aproximada dos locais das ocorrências dos acidentes de trânsito, assim como dos equipamentos públicos do município, porém mesmo assim um pequeno percentual não foi identificado de forma satisfatória e foi exigida uma triagem manual utilizando-se os serviços *Google Earth*, *Google Maps* e *Nominatim* para buscar os endereços faltantes.

### **Limitações da Pesquisa**

As principais limitações da pesquisa estão relacionadas neste momento ao uso dos dados referentes ao ano de 2019, devido às restrições impostas pela pandemia a qual todos estiveram submetidos, buscando considerar os dados referentes à época considerada “normal” até então. Além disto, a baixa adoção ainda encontrada nos órgãos públicos para o uso de tecnologias da informação acaba dificultando uma maior compreensão, utilização e efetiva comparação dos resultados que serão apresentados ao longo do desenvolvimento deste estudo.

### **DESENVOLVIMENTO**

Os dados foram sanitizados e adaptados de tal forma que fosse possível utilizá-los em conjunto com um algoritmo supervisionado de *machine learning*, identificado como árvore de decisão. O uso deste algoritmo permite uma maior facilidade de interpretação dos resultados obtidos.

Este tipo de algoritmo normalmente é utilizado quando busca-se prever uma classe onde os exemplos serão encaixados, ou valores futuros, baseados nas séries passadas. Nessa abordagem sabe-se qual é a informação alvo que se quer prever, como por exemplo, qual será o perfil



padrão de um cliente, se um cliente continuará ou não comprando da empresa ou se um paciente tende a ser diagnosticado com determinado tipo de doença ou não, entre outras diversas possibilidades.

Os resultados analisados contemplam todas ocorrências de atendimentos, e desta forma é possível identificar características comuns nos atendimentos prestados, permitindo que tais informações sejam utilizadas pela gestão pública. As informações podem auxiliar na definição de repasse de recursos financeiros, recursos humanos e diversas outras situações.

O algoritmo utilizado nesta demonstração é uma árvore de decisão que permite de forma clara a identificação dos parâmetros e/ou premissas referentes às situações em análise. De acordo com Ruiz et al. (2014), um algoritmo de árvore de decisão realiza uma classificação de forma recursiva, dividindo a totalidade do conjunto de dados de treinamento em subconjuntos cada vez mais próximos, mantendo as características similares entre si. A interrupção no processo de segmentação dos dados ocorre ao obter um nível de semelhança entre as classes finais. Tais divisões são baseadas em procedimentos estatísticos, considerando-se os nós envolvidos. A identificação da raiz e dos seus descendentes é dada através dos cálculos de entropia e razão do ganho da informação.

Considerando os registros analisados, os atendimentos estão distribuídos da seguinte maneira:

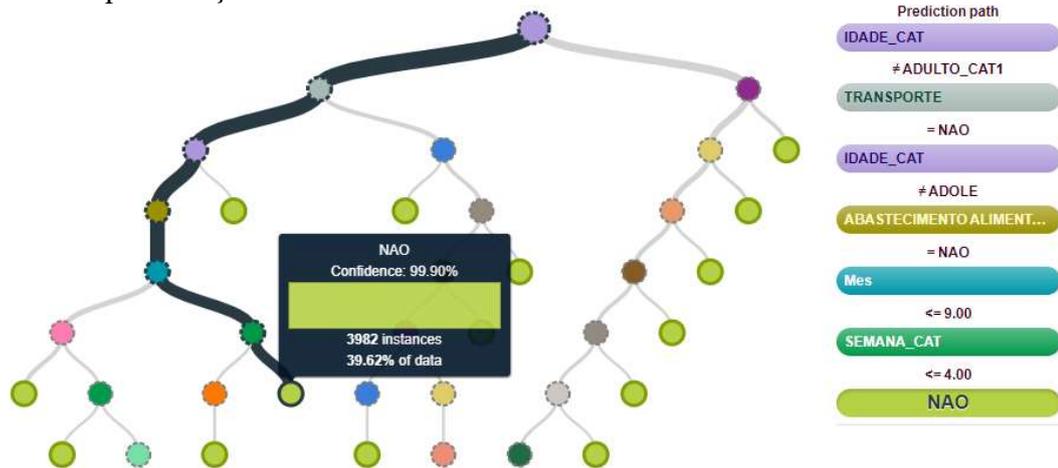
1. Hospital Angelina Caron – 23 atendimentos;
2. Hospital do Cajuru – 1.606 atendimentos;
3. Hospital do Trabalhador – 3.238 atendimentos;
4. Hospital Evangélico – 2.173 atendimentos;
5. Hospital Municipal de Araucária – 61 atendimentos;
6. Hospital Municipal de São José – 256 atendimentos;
7. Outros – 50 atendimentos;
8. Sem utilização de Hospital – 2.643 atendimentos;

As análises realizadas e descritas na sequência têm por objetivo apresentar as principais características referentes aos atendimentos realizados, vinculando-os à existência ou não de equipamentos públicos nas ruas onde estão registradas as ocorrências atendidas pelo serviço do SIATE.

O primeiro levantamento realizado pode ser encontrado na Figura 1, apresentada na sequência, em que aproximadamente 40% das ocorrências atendidas possuem as seguintes características: não possuem pessoas com idades vinculadas às categorias Adulto\_Cat1 (18 a 25 anos) e Adolescente (14 a 17 anos), as ruas relacionadas às ocorrências atendidas não possuem qualquer equipamento público oficial. Além disto a data das ocorrências atendidas estavam enquadradas

entre os meses de janeiro a setembro e os dias da semana relacionados às ocorrências foram de domingo à quarta-feira.

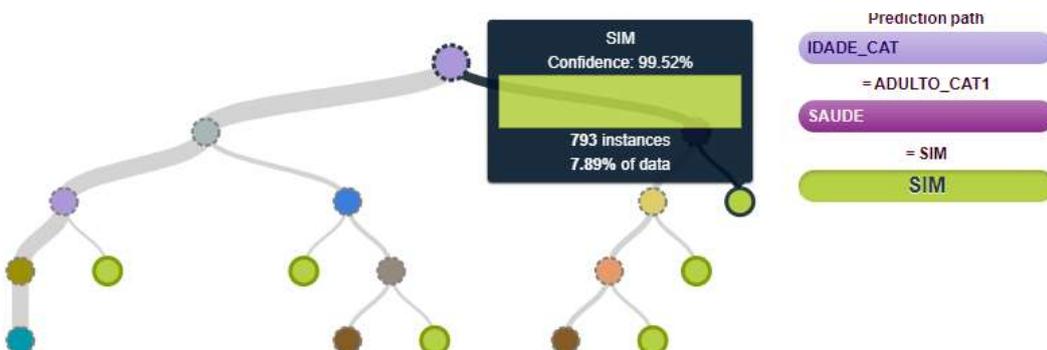
Figura 1 – Representação das características de ocorrências



Fonte: Autores

Utilizando-se o mesmo grafo gerado, a Figura 2 permite identificar que aproximadamente 8% das ocorrências atendidas possuem pessoas vinculadas à categoria Adulto\_Cat1 (18 a 25 anos) e na rua da ocorrência registrada existe o equipamento público da categoria Saúde. Este levantamento, ainda que simplista, permite identificar que tais ocorrências tendem a estar vinculadas ao uso dos postos de saúde municipais.

Figura 2 – Representação das características de ocorrências categoria Adulto\_Cat1 e Saúde



Fonte: Autores

A Figura 3 apresenta as características de aproximadamente 24% das ocorrências atendidas e permite verificar que as ruas onde as ocorrências foram atendidas possuem algum tipo de equipamento público, porém este não é Transporte, Trabalho ou Turismo, além de identificar que a categoria de idade Adulto\_Cat1 (18 a 25 anos) é a mais envolvida nas ocorrências com

**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

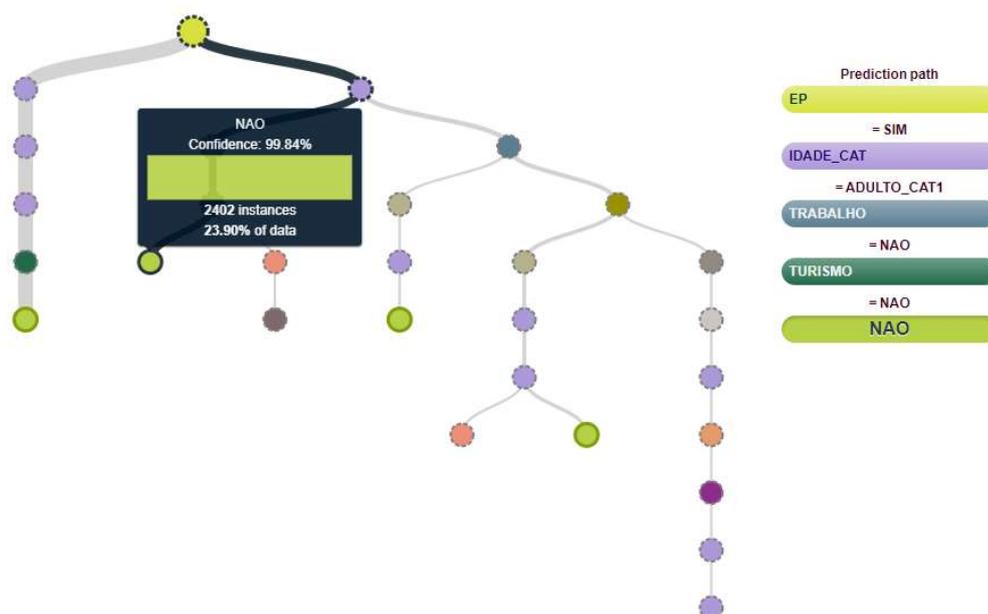
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:

APOIO:

este perfil. Esta situação merece maior análise futura, pois esta categoria de idade tende a ser uma das categorias que mais utiliza transporte público e não é na presença deste tipo de equipamento público que predomina nas ocorrências.

Figura 3 – Representação das características de ocorrências sem a existência do equipamento público da categoria Transporte.



Fonte: Autores

Por meio da Figura 4 é possível descrever as principais características relacionadas a aproximadamente 15% das ocorrências atendidas, sendo identificada a existência de algum equipamento público diferente da categoria Abastecimento Alimentar, Habitação, Saúde, Turismo e Educação. Além disto, as vítimas das ocorrências não pertencem às categorias de idade Adulto\_Cat2 (26 – 35 anos), Adulto\_Cat3 (36 – 45 anos), Adulto\_Cat4 (46 – 55 anos), Adulto\_Cat5 (56 – 69 anos) e Idoso igual ou acima de 70 anos.

Desta forma é possível concluir que os maiores envolvidos neste tipo de ocorrência são as pessoas classificadas nas categorias PRE (8 a 13 anos), Adolescente (14 a 17 anos) e Adulto\_Cat1 (18 a 25 anos), sendo praticamente desconsideradas as pessoas da categoria Menor (0 a 7 anos), conforme listado na Figura 5. Ao mesmo tempo, por mais que as categorias de idade listadas sejam as categorias com menor faixa etária, tais ocorrências não possuem a presença dos equipamentos públicos da categoria Educação ou Saúde nas ruas vinculadas aos atendimentos. Estas categorias poderiam ser as primeiras sugeridas para análises, porém, devido

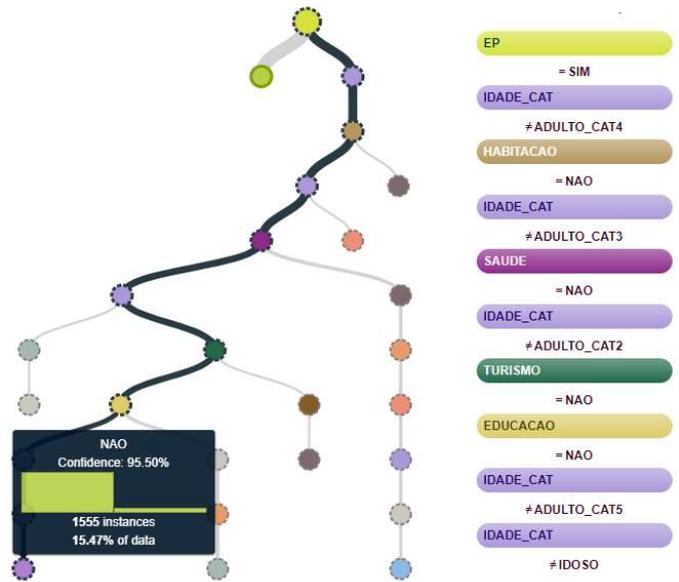
**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:

APOIO:

ao uso dos dados oficiais das ocorrências atendidas, podem ser desconsideradas durante esta análise.

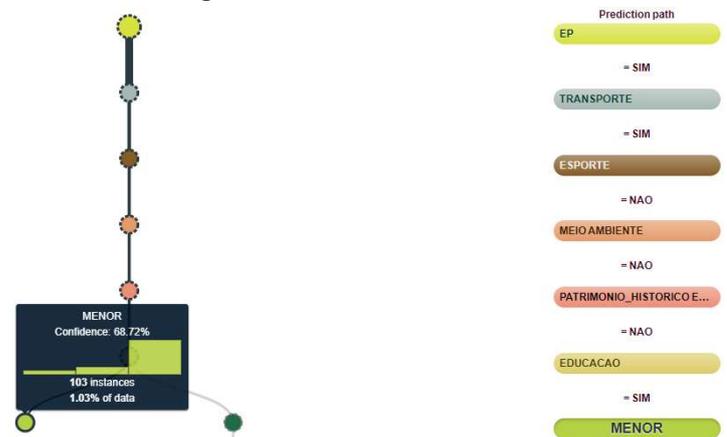
Figura 4 – Representação das características de ocorrências sem a existência do equipamento público da categoria Abastecimento Alimentar.



Fonte: Autores

A Figura 5 representa a maior quantidade de ocorrências com envolvimento de pessoas da categoria idade Menor (0 a 7 anos), sendo a quantidade de ocorrências no *dataset* geral de 183 casos. Pela representação, é possível verificar que 103 casos possuem a mesma característica de existência de equipamento público na rua da ocorrência sem a categoria Esporte, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, mas com a existência da categoria Transporte e Educação.

Figura 5 – Ocorrências com a categoria de idade menor.

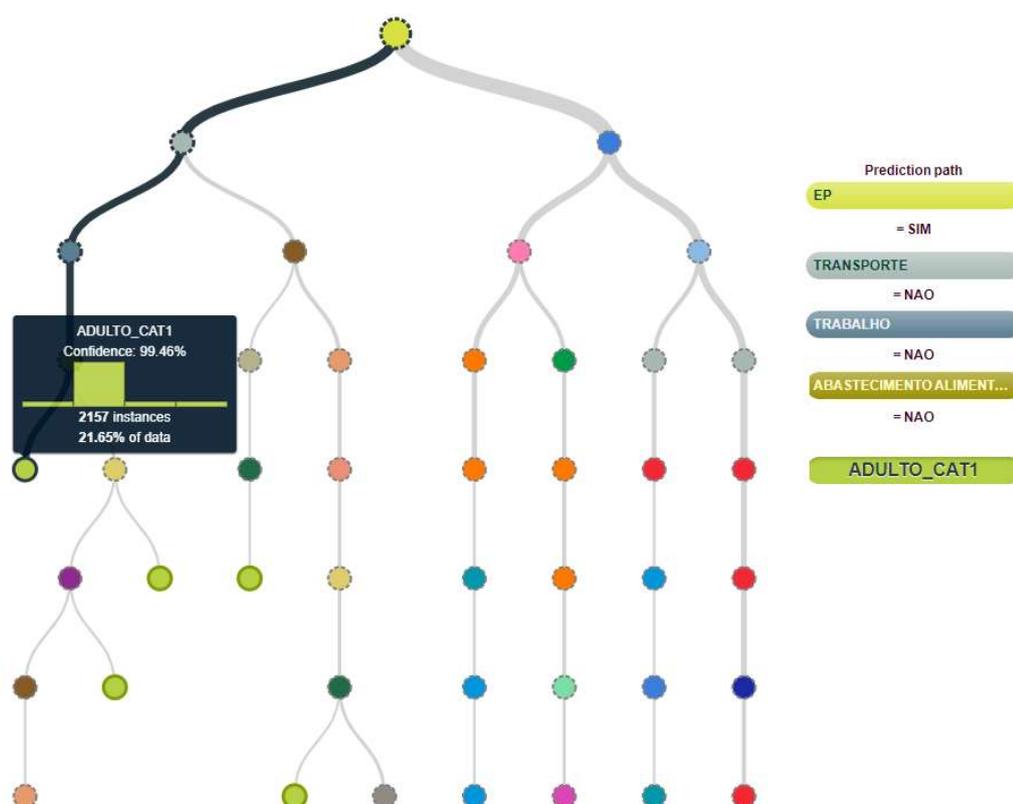


Fonte: Autores



A Figura 6 representa mais de 21% dos acidentes atendidos que correspondem a pessoas da categoria Adulto\_Cat1 (18 a 25 anos) e incluindo a existência de ao menos um equipamento público que não era da categoria Transporte, Trabalho ou Abastecimento Alimentar, na rua em que ocorreu o atendimento da ocorrência.

Figura 6 – Ocorrências com a categoria de idade Adulto\_Cat1



Fonte: Autores

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de prover maior disponibilidade, qualidade e quantidade de informações úteis para o subsídio à tomada de decisões, neste caso focado à gestão pública, a quantidade de cidades aderindo aos preceitos e boas práticas das cidades inteligentes tem sido ampliada e intensificada para que mais municípios possam melhorar os serviços públicos prestados à comunidade de forma geral e consequentemente aumentar a qualidade de vida do cidadão. Isso é possível com o uso das tecnologias da informação, para a coleta, armazenamento e integração dos dados gerados pelos mais diversos sistemas informatizados existentes na gestão pública.

Atualmente, a demanda por mais conhecimento referente aos acidentes de trânsito é latente, principalmente ao considerar os possíveis impactos gerados não apenas na área da saúde, mas também economia e planejamento urbano. De forma geral, os gestores públicos são

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



pressionados a apresentarem ações práticas que nem sempre resultam em redução de estatísticas ou permitem obter resultados claros e objetivos.

Assim, os gestores públicos poderão identificar e realizar ações direcionadas às regiões que possuem maiores índices de violência, podendo através da instalação de equipamentos públicos como uma rua da cidadania ou postos da guarda municipal, reduzir a ocorrência de situações prévias que possam gerar uma futura ocorrência de violência no trânsito. Além disto, será possível identificar se a ausência de lombadas nas proximidades dos locais com maiores ocorrências pode ser um facilitador para a ocorrência, ou se a ausência de escolas municipais na região (onde usualmente há redução de velocidade) suscita em casos de acidentes de trânsito com maior probabilidade de óbitos, por exemplo.

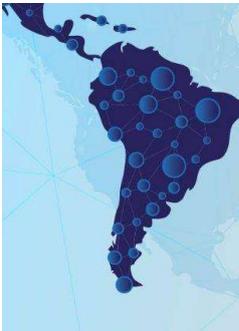
As discussões relacionadas às políticas públicas para mitigação dos problemas identificados pela sociedade, ficam muito fragilizadas pela forma como são definidas, propostas e principalmente avaliadas, pois em grande parte a efetividade é medida se o recurso investido em tais ações foram ou não executados durante o ano em análise.

Logicamente, o uso maciço dos dados traz consigo as discussões sobre questões éticas, de privacidade e situações legais, pois existem preocupações de que os insights obtidos possam ser mal utilizados. Além disto, as incertezas em relação às políticas de privacidade, acesso e informações, bem como a forma como os dados pessoais são gerenciados, armazenados e processados podem ser inadequados, prejudicando a confiança da sociedade em relação aos gestores públicos, causando a perda de legitimidade. De forma mais específica em relação ao uso ético dos insights obtidos, pode-se citar um possível aumento da desigualdade de forma tendenciosa e favorecendo apenas o cidadão ativo digitalmente, excluindo os demais que não possuem conhecimento e recursos para realizar a interação de modo digital. Tal situação pode gerar o questionamento de que a gestão pública poderá conhecer muito sobre um grupo pequeno e pouco ou quase nada sobre outra parcela da sociedade, podendo assim direcionar as suas decisões de forma incorreta em relação à proposição de políticas públicas e demais serviços (GUENDUEZ, METTLER, SCHEDLER, 2020).

O artigo possui como objetivo apresentar possíveis vantagens ao utilizar técnicas de *machine learning* para a geração de *insights* fornecendo informações para auxílio na criação de políticas públicas. Os futuros resultados obtidos com a realização de maiores análises, assim como com a agregação de outras bases de dados, poderão subsidiar as políticas públicas e programas que visem a mitigação dos problemas relacionados à violência de trânsito no Município de Curitiba.

Trata-se de um tema de grande relevância para o desenvolvimento das atividades de planejamento e mobilidade urbana, podendo impactar positivamente no plano diretor urbanístico da cidade, além de poder auxiliar na melhoria da avaliação das políticas implementadas.

A relevância deste projeto está intrinsecamente vinculada ao uso futuro de novas tecnologias, focadas em serviços para cidades inteligentes, podendo atender uma lacuna crescente na área



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



de gestão pública e produzir estudos e discussões que permitam a realização de experimentos e análises específicas sobre a efetividade das atuais políticas públicas no âmbito estadual.

O uso desta tecnologia permitirá que entes governamentais possam, por meio das bases de dados de sistemas existentes e das bases de dados que estão sendo criadas para a implementação de novos serviços aos cidadãos, integrar tais dados de forma que análises de situações mais amplas sejam identificadas e monitoradas para futuras ações governamentais. Isso permite que os órgãos públicos tenham maior conhecimento sobre os serviços prestados, podendo assim realizar diversas ações focadas, priorizando áreas com maiores demandas. Desta forma, os serviços fornecidos pelo município poderão ser otimizados, podendo gerar informações para uso na proposição e melhoria das políticas públicas.

No futuro, com maior quantidade de dados e análises será possível, por exemplo, priorizar determinados investimentos em hospitais, em ruas ou avenidas que tenham maiores índices de acidentes, além da possibilidade de reorganização das centrais das ambulâncias dos atendimentos de emergência, pois será possível identificar em quais locais ocorrem mais acidentes com vítimas.

## REFERÊNCIAS

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M.; Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of Urban Technology*, v. 22, n. 1, 2015.

BABBEI, E.; Métodos de Pesquisa Survey. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BALBE, R.; Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 2010.

BARBOZA, J. D.; Orçamento participativo: um estudo de caso sobre as tecnologias da informação e comunicação na gestão pública municipal. Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em Administração Pública, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2018.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2022. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>.

CARVALHO, D.; RIBEIRO, C. H.; Mortes por acidentes de transporte terrestre no Brasil: Análise dos sistemas de informação do Ministério da Saúde. [S.l.], 2016.

CETIC.BR - 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 2021. São Paulo: CETIC.br, 2022.

CLERICUZI, A. Z., JÚNIOR, T. F. G.; Discussão sobre modelos para desenvolvimento de sistemas de apoio a decisão específico. *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, 2009.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



DAMERI R.P.; Searching for Smart City definition: a comprehensive proposal. International Journal of Computers & Technology, 11, 2013.

FORBES MAGAZINE. Why AutoML Is Set To Become The Future Of Artificial Intelligence, Janakiram MSV - Senior Contributor, Apr 15, 2018.

GIBSON, D.V., KOZMETSKY, G., SIMILOR, R.W.; The Technopolis Phenomenon: Smart Cities, Fast Systems, Global Networks. Rowman & Littlefield, New York, 1992.

GIFFINGER, R. et al.; Smart cities. Ranking of European medium-sized cities. Vienna: University of Technology, 2007.

GERHARDT, T. E., SILVEIRA, D. T.; Métodos de pesquisa, UFRGS, 2009.

GIL, A. C.; Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

GUENDUEZ, A. A., METTLER, T., SCHEDLER, K.; Technological frames in public administration: What do public managers think of big data?, Government Information Quarterly, Volume 37, 2020.

HUTTER, F., KOTTHOFF L., VANSHOREN, J.; Automated Machine Learning - Methods, Systems, Challenges, The Springer Series on Challenges in Machine Learning, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa dos custos dos acidentes de trânsito no Brasil com base na atualização simplificada das pesquisas anteriores do Ipea. Brasília: Ipea, 2015.

LORÁ, R. M.; Mobilidade e acessibilidade no espaço urbano: o direito à cidade na Grande Vitória. 2018. Tese (Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PEREIRA, T.O.; BORDIN, R.; Governo Eletrônico: O Uso De Tecnologias Da Informação Na Gestão Em Saúde De Novo Hamburgo (RS). Gestão Pública: casos, análises e práticas, 2020.

RUIZ, L. F. et al.; Árvore de decisão e a densidade mínima de amostras no mapeamento da cobertura da terra. Ciência Rural, vol.44, n.6, 2014.

SANTOS, J. C. dos, ANDRADE, M. L. V. X. de.; CIM como integração de dados municipais: uma possibilidade para o planejamento urbano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

SILVA, L. S.; MENEZES, E. M.; Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Manual de orientação. Florianópolis, 2005.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## PREFERÊNCIA DA PAISAGEM NA PRAÇA DA EMANCIPAÇÃO EM PANAMBI/RS

PREFERENCIA PAISAJÍSTICA EM LA PLAZA DE LA EMANCIPAÇÃO EM PANAMBI/RS

LANDSCAPE PREFERENCE IN EMANCIPAÇÃO SQUARE IN PANAMBI/RS

**Samara Simon Christmann Ramlow<sup>1</sup>, Eliane Maria Foletto<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pela UFSM, Arquiteta e Urbanista pela UNICRUZ

<sup>2</sup> PhD pela UMINHO, professora na UFSM

### RESUMO

Este trabalho buscou analisar um espaço livre de lazer no Centro de Panambi/RS, a Praça da Emancipação, por meio da preferência da paisagem – através de fotografias e da abordagem empírica quali-quantitativa. Procurou-se contribuir com recomendações que subsidiassem a sua gestão e planejamento territorial a fim de que cumpra a sua função social/ambiental/cultural no meio urbano. Diante disso, obteve-se um conjunto de informações sobre as características, usos e percepções da praça, e se compreendeu a média satisfação e valorização por parte dos usuários, além das fragilidades com relação ao mobiliário urbano e manutenção, e as potencialidades associadas ao uso para a recreação e interação social. Constatou-se que após a realização da pesquisa os dados coletados auxiliaram na tomada de decisões de gestão e melhorias para o espaço livre.

**Palavras-chave:** Espaço livre. Preferência da Paisagem. Questionários. Planejamento urbano.

### RESUMEN

Este trabajo buscó analizar un espacio de ocio libre en el Centro de Panambi/RS, Plaza da Emancipação, utilizando la preferencia del paisaje – con de fotografías y el abordaje empírico cualitativo-cuantitativo. Intentamos contribuir con recomendaciones que subsidien su gestión y ordenamiento territorial para cumplir su función social/ambiental/cultural en el medio urbano. Ante ello, se obtuvo un conjunto de información sobre las características, usos y percepciones de la plaza, y se entendió el promedio de satisfacción y valoración por parte de los usuarios, además de las debilidades en relación al mobiliario urbano y mantenimiento, y el potencial asociado al uso para la recreación y la interacción social. Se encontró que después de realizar la investigación, los datos recopilados ayudaron en la toma de decisiones de gestión y mejoras para el espacio libre.

**Palabras clave:** Espacio libre. Preferencia paisajística. Cuestionarios. Urbanismo.

### ABSTRACT

This work sought to analyze a open spaces in the Center of Panambi/RS, Emancipação Square, through the preference of the landscape - through photographs and the qualitative-quantitative empirical approach. We tried to contribute with recommendations that subsidize

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



its management and territorial planning in order to fulfill its social/environmental/cultural function in the urban environment. A set of information was obtained on the characteristics, uses and perceptions of the square, and the average satisfaction and appreciation on the part of users was understood, in addition to the weaknesses in relation to urban furniture and maintenance, and the potential associated with the use for recreation and social interaction. It was found that after conducting the research, the data collected helped in making management decisions and improvements for the open space.

**Keywords:** Open space. Landscape Preference. Questionnaires. Urban planning.

## INTRODUÇÃO

As praças, com suas funções na vida urbana brasileira, são espaços livres de edificação dentro do tecido urbano, de uso público, destinados às diversas atividades de convívio e lazer da população, que se torna acessível aos cidadãos pelas ruas do entorno, porém, são livres de veículos. Acrescenta-se que a praça é um ponto de convergência da população, para o desempenho da vida urbana ao ar livre (MACEDO; ROBBA, 2010).

Nesta perspectiva, ao se ter consciência da importância dos espaços livres de lazer e recreação para os cidadãos e cidades, esta pesquisa – que integra parte da dissertação “Espaços livres de lazer e recreação de Panambi/RS: da análise e percepção à gestão da paisagem” (CHRISTMANN, 2018), do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSM, em nível de mestrado – teve como objetivo analisar neste artigo apenas uma das praças centrais de Panambi/RS, a Praça da Emancipação, e avaliá-la por meio da preferência da paisagem, através da percepção e opinião da população, e contribuir com recomendações que subsidiem a gestão e planejamento territorial de futuras intervenções e manutenção.

A preferência da paisagem provém de estudos da relação entre o homem e o ambiente, por meio de processos mentais, em que a percepção é uma dessas etapas (PEREIRA, 2012). Assim, sob uma perspectiva empírica e sensorial de valorização da experiência subjetiva dos indivíduos em relação a uma paisagem, a preferência é um exercício comparativo, que leva em consideração a percepção humana, de ordem estética e psicológica, para compreender as preferências e relações entre uma ou várias paisagens e o homem (BOLÓS, 1992).

Logo, essa análise de preferências pode fornecer parâmetros para a gestão sobre um território, definir prioridades de ação ou conservação, e também subsidiar estratégias de interpretação e sensibilização sobre ele. Por isso, conforme Pereira (2012), a preferência da paisagem se constitui de processos avaliativos afetivos interpretativos e valorativos, que são de suma importância para a avaliação ambiental.

Conforme Santiago (2009) há uma estreita relação entre o desenho do espaço urbano construído e do não construído, a percepção da paisagem e a qualidade ambiental, a formação de uma imagem da cidade, da composição paisagística, identificação simbólica, e de apropriação dos espaços públicos, com a sua definição. Por isso, os espaços livres, como elementos de integração da vida urbana necessitam de valorização e qualificação.



Assim, a etapa da presente pesquisa sobre a percepção se embasará em uma avaliação através do público em geral associado a fotografias, somadas às questões de uso, qualidades e opiniões referentes aos espaços livres. Este buscará informações da relação entre a paisagem e o homem, as condições atuais do espaço livre e as expectativas futuras.

Desta forma, esta pesquisa se delimita em investigações e concepções exploratórias desse espaço livre intraurbano, e, empíricas de percepção da população, com abordagem qualitativa, que proporcionarão validade aos resultados da pesquisa e informações das características peculiares da área de estudo.

## METODOLOGIA

Este trabalho se delimitou inicialmente em pesquisas históricas no Museu de Panambi (MAHP) e um levantamento de campo, de caracterização geral do espaço livre, a Praça da Emancipação. Em seguida, se fundamentou na preferência da paisagem, com coleta de dados a campo e com o uso de fotografias, em que uma valoração foi determinada por observadores através da visualização de substitutos da paisagem (imagens que simulam o ambiente real). Assim, admitiram-se os mais diferentes representantes da sociedade em geral para realizarem a sua valoração.

Tendo-se isso em vista, foram registradas vinte e sete fotografias diurnas, que consistiram no fototeste – de imagens que simulam o ambiente real (PEREIRA, 2012) –, nas mais diversas possibilidades e perspectivas para cada categoria de paisagem. Salienta-se que elas foram obtidas no dia 10/10/2017, das 9h às 11h.

Destas, selecionou-se cinco fotografias que foram divididas em três categorias: vistas do espaço livre; acessos e caminhos externos/internos; e, playground. Todas as fotografias podem ser visualizadas adiante nos resultados da pesquisa. Para esses registros fotográficos utilizou-se uma câmera Kodak de 14 megapixels, e a sua impressão, para manusear com os entrevistados, possuía qualidade em papel foto, em tamanho 10x15cm, juntamente com os questionários de Preferência da Paisagem (ANEXO A).

Portanto, para que os observadores atribuíssem a sua valoração para cada fotografia, elaborou-se uma classificação (Figura 1), em Classes de 1 a 5 para as fotografias da paisagem.

Figura 1. Classes de Preferência da Paisagem

Classe 5	Preferência Muito Alta
Classe 4	Preferência Alta
Classe 3	Preferência Média
Classe 2	Preferência Baixa
Classe 1	Preferência Muito Baixa

Fonte: Adaptado com base em Kaplan (1985), Marenzi (1996) e Pereira (2012).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Associado ao estudo perceptivo da preferência da paisagem houve uma continuação do questionário (ANEXO A), que solicitou informações sobre o perfil do usuário entrevistado, e outras questões para apreender a opinião particular sobre a paisagem em questão.

Esse questionário foi organizado a partir de trabalhos já realizados de interação com os usuários, de análise de espaços livres intraurbanos públicos, pelo Grupo de Pesquisa Quapá-SEL do Núcleo Santa Maria, do laboratório PARQ – Paisagismo e Arquitetura do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSM (PIPI et al, 2015).

Conforme Pippi et al. (2015), o objetivo da aplicação de tal pesquisa de interação com os usuários com abordagem quali-quantitativa, com perguntas abertas e fechadas, concebe o registro das informações de quem são os entrevistados; se estes utilizam os ambientes dos espaços livres e como se relacionam com suas paisagens; quais são as atividades desenvolvidas; e como as características físico-ambientais afetam o uso e apropriação do espaço. Portanto, a aplicação desse instrumento seguiu a anotação de variáveis sociais (perfil dos usuários, frequência de uso, tipo de uso/atividade, relação com o espaço).

A etapa qualitativa do instrumento consistiu em perguntas abertas que contribuíram para compreender e averiguar tópicos como a satisfação, desejos, vínculos e identidade com o espaço livre. E a parte quantitativa consistiu em perguntas fechadas com questões de múltipla escolha e linguagem simplificada, que coletou informações como do tipo de atividades e uso, intensidade e frequência do uso na paisagem, além de informações do perfil dos entrevistados.

Assim, para esta pesquisa, adotou-se que para cada categoria de fotografias do espaço livre haveriam 10 questionários de amostra, o que resultou em 30 questionários (3 categorias), aplicados desde a segunda quinzena do mês de outubro de 2017 até o início do mês de novembro de 2017.

Com esses dados coletados, a pesquisa prosseguiu com a sua análise: leitura dos questionários; organização, categorização e tabulação dos dados; e redação dos dados obtidos. Por meio de médias efetuadas de cada fotografia, e todas as demais questões sociais ou sobre a paisagem, foi elaborada uma matriz de dados em uma planilha eletrônica do Excel, o que permitiu a elaboração de gráficos, tabelas estatísticas e sua descrição, para o estabelecimento dos resultados e discussões de forma pertinente da paisagem.

Objetivou-se com essa análise de dados, conhecer a preferência pelos ambientes/lugares da paisagem do espaço livre (quais ambientes são os mais ou menos preferidos/agradáveis/usuais), quais as atividades mais desempenhadas ou preferíveis no espaço livre, e quais as considerações/adaptações ou melhorias necessárias/opiniões sobre as categorias de paisagem do espaço livre, ou a paisagem em si.

Desta forma, a última etapa do trabalho consistiu em contribuir com medidas que subsidiassem a gestão e planejamento territorial de futuras intervenções e manutenção do parque. Consideraram-se seus conflitos e fragilidades, e as potencialidades para investimento, por meio de recomendações para a paisagem, com base na análise do espaço livre, e da coleta de dados com os entrevistados.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

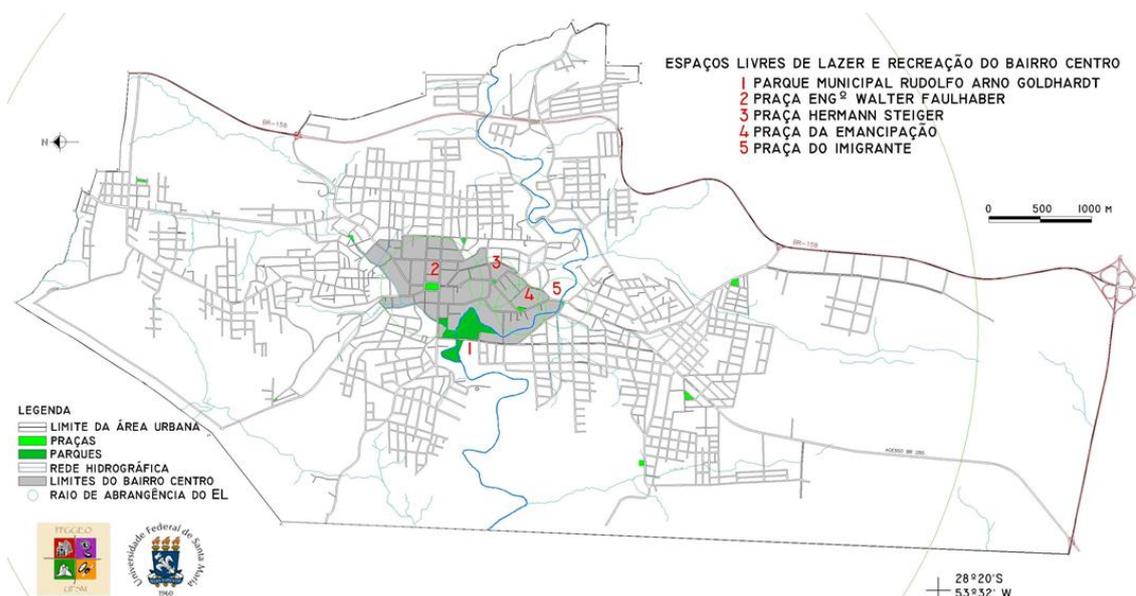


## A PRAÇA DA EMANCIPAÇÃO

A Praça da Emancipação, foco deste estudo, se localiza no município de Panambi (na mesorregião Noroeste Rio-Grandense), que possui 38.058 habitantes (conforme o Censo Demográfico do IBGE de 2010), e que se desenvolve na área educacional e expressivamente na área industrial, sendo um dos principais polos metal-mecânicos do Rio Grande do Sul.

No bairro Centro da cidade, há apenas um parque urbano, juntamente com outros quatro espaços livres públicos de lazer e recreação, as quais se compõem de praças, sendo uma delas a Praça da Emancipação, como se pode observar na Figura 2. Sobre o bairro Centro, salienta-se que este é o quarto bairro mais populoso (entre os vinte e sete bairros existentes – lei de delimitação criada em 1986) de Panambi (IBGE, 2010), com 2.847 habitantes, o que representa 8,24 % da população na zona urbana. Núcleo de expansão central, de intensificação da população e das atividades, enfatiza-se que este bairro tem potencial turístico e caráter comercial, de serviços e residencial.

Figura 2. Localização dos espaços livres de lazer e recreação do bairro Centro de Panambi



Fonte: Adaptado do Mapa Urbano do Plano Diretor de Panambi – RS (2008).

Assim a Praça da Emancipação é um espaço livre com área territorial de aproximadamente 1.700 m<sup>2</sup>. Configura-se em um triângulo (Figura 3) com maciço arbóreo, entre as ruas General Osório e Carlos Knor, e a Travessa Frederico Brendle. Esta paisagem atrai principalmente moradores do bairro (famílias) e jovens pela sua área arborizada (árvores para sombreamento, poucos arbustos e grama), um playground de areia e áreas para convívio dos cidadãos para contemplação, circulação, recreação e lazer. No entanto, possui baixa qualidade cênica, pouca visibilidade entre diferentes pontos, além de mobiliário insuficiente (principalmente iluminação, bancos e lixeiras).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Figura 33. Vista superior e fotografias da Praça da Emancipação.



Fonte: À esquerda – adaptado do Google Earth, 2017. À direita: acervo da autora, fevereiro de 2017.

A Praça foi denominada Emancipação pela Lei Municipal N° 413, do ano de 1975, em honra a emancipação do município de Panambi, oficializada em 1955. Ela possuía dois acessos por meio de escadas, um pelo passeio da Rua General Osório e outro pela face norte da Rua Carlos E. Knor. Todavia, as duas escadas estavam comprometidas em questões de acessibilidade.

Já o outro acesso se dá pela Travessa Frederico Brendle, em nível de boa acessibilidade. Esta travessa foi denominada em 1979, e inicialmente havia a concepção de ligar as Ruas General Osório e a Carlos E. Knor, o que ocorreu apenas recentemente após a realização da pesquisa. É por esse acesso que se tem visão do elemento de maior presença da paisagem, o playground, que em muitos momentos encontra-se abandonado e com vegetação crescente através da areia da área.

A praça possui topografia levemente plana, mas com acessos e bordas noroeste e sudoeste constituída por muros, e são do tipo acidentadas próximas ao passeio público. A pavimentação é constituída por concreto e a área do entorno é predominante horizontal e residencial com vias coletoras (permeáveis e impermeáveis) e locais (permeáveis) de fluxo considerável por automóveis, veículos leves, carga e descarga e bicicletas. Possui apenas uma placa de identificação da praça e a acessibilidade para PCD's é inviável.

A praça dá a impressão de abandonada, pela pouca manutenção e investimentos que foi observada em várias visitas efetuadas no local, pela precariedade em iluminação e vandalismo/baixa manutenção/falta de bancos, fatores esses que a tornam pouco atrativa para a população em geral.

## Resultados e discussões

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os dados obtidos por meio da aplicação do questionário do Anexo A serão a seguir apresentados, sendo que as principais informações se encontram destacadas no Quadro 1, e são brevemente descritas posteriormente.

Com relação ao perfil dos entrevistados, salienta-se que a pesquisa foi aplicada principalmente com moradores das proximidades (pois poucos cidadãos de localidades mais distantes a utilizavam), e houve a falta de um questionado do gênero masculino da primeira faixa etária. Portanto, a coleta é semelhante nas categorias de gênero (feminino:15 amostras; masculino:14 amostras) e entre as faixas etárias. Totalizaram-se então vinte e nove respondentes.

Quadro 1. Síntese de informações da Praça da Emancipação

DADOS COLETADOS	RESULTADOS	
Média de idade	Masculino	30,87 anos
	Feminino	33,25 anos
	<b>Média Geral</b>	<b>32,06 anos</b>
Escolaridade	<b>Fundamental</b>	<b>40,00 %</b>
	Médio completo	16,67 %
	Superior incompleto	20,00 %
	Superior completo	16,67 %
	Pós-graduação	6,66 %
Frequência de uso no espaço livre	<b>1-3x por mês</b>	<b>38,00 %</b>
	1-3x por semana	31,00 %
	Todos os dias	14,00 %
	3x ao ano	10,00 %
	5x ao ano	4,00 %
	1x ao ano	3,00 %
Momentos de uso do espaço livre	<b>Dias de semana</b>	<b>55,00 %</b>
	Finais de semana	41,00 %
	Férias	4,00 %
Horário de uso do espaço livre	<b>17 – 20h (entardecer)</b>	<b>48,00 %</b>
	12 – 16h (tarde)	31,00 %
	6 – 11h (manhã)	14,00 %
	Depois das 20h	7,00 %
Tempo de permanência no espaço livre	<b>Menos de 10 min</b>	<b>38,00 %</b>
	1 – 2h	31,00 %
	31 min – 1h	14,00 %
	2 – 3h	10,00 %
	10 – 30 min	7,00 %
Usos e atividades mais realizadas	<b>Observar a paisagem</b>	<b>90,00 % das pessoas</b>
	Observar as pessoas	83,00 %
	Circulação/atalho	75,00 %
	Contato com a natureza	75,00 %
	Observar a fauna	69,00 %
	Interação social	62,00 %
Uso no espaço livre	<b>Sozinho</b>	<b>52,00 % das pessoas</b>
	Amigos	62,00 %
	Família	44,83 %
	Animais	20,69 %

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



	Crianças	24,14 %
	Grupos religiosos	3,45 %
<b>Índice geral da Preferência da Paisagem</b> (conforme fotografias da Figura 4 adiante)	Média feminina	3,41
	Média masculina	3,69
	<b>Média geral</b>	<b>3,55</b>
<b>3 paisagens de maior preferência</b>	<b>Foto 3. Área central (caminho)</b>	<b>4,00 (índice geral)</b>
	Foto 1. Vista principal	3,89
	Foto 5. Vista longitudinal da Travessia	3,56
<b>3 paisagens mais representativas</b>	<b>Foto 3. Área central</b>	<b>15 pessoas elegeram</b>
	Foto 4. Playground	12 pessoas
	Foto 1. Vista principal	2 pessoas
<b>Importância da interação e socialização</b>	<b>Importante</b>	<b>73,00 %</b>
	Não é importante	17,00 %
<b>Satisfação em relação à qualidade do espaço livre</b>	<b>Média</b>	<b>52,00 %</b>
	Baixa	48,00 %
	Alta	0,00 %
<b>Satisfação em relação à gestão</b>	Média	39,00 %
	<b>Baixa</b>	<b>61,00 %</b>
	Alta	0,00 %
<b>Palavras-chave principais</b>	<b>Vegetação; bem-estar; bonita; tranquila; lazer; abandonada</b>	
<b>Principais aspectos positivos</b>	<b>Vegetação; playground; amizade; sombra; localização</b>	
<b>Principais aspectos negativos</b>	<b>Calçadas, manutenção; bancos; abandono; parquinho; infraestrutura; escadas</b>	
<b>Principais sentimentos despertados</b>	<b>Tranquilidade; felicidade; bem-estar; desconforto</b>	
<b>Possibilidade de atividades futuras</b>	<b>Academia ao ar livre; espaço gourmet</b>	
<b>Principais aspectos para investimentos/ fragilidades</b>	<b>Mobiliário urbano; estruturas; manutenção; pavimentação; paisagismo</b>	
<b>Potencialidades</b>	<b>Recreação; lazer/descanso; interação social</b>	
<b>Principais recomendações</b>	<b>Mobiliário urbano (bancos; lixeiras e iluminação); academia; espaço gourmet; manutenção do playground; paisagismo</b>	

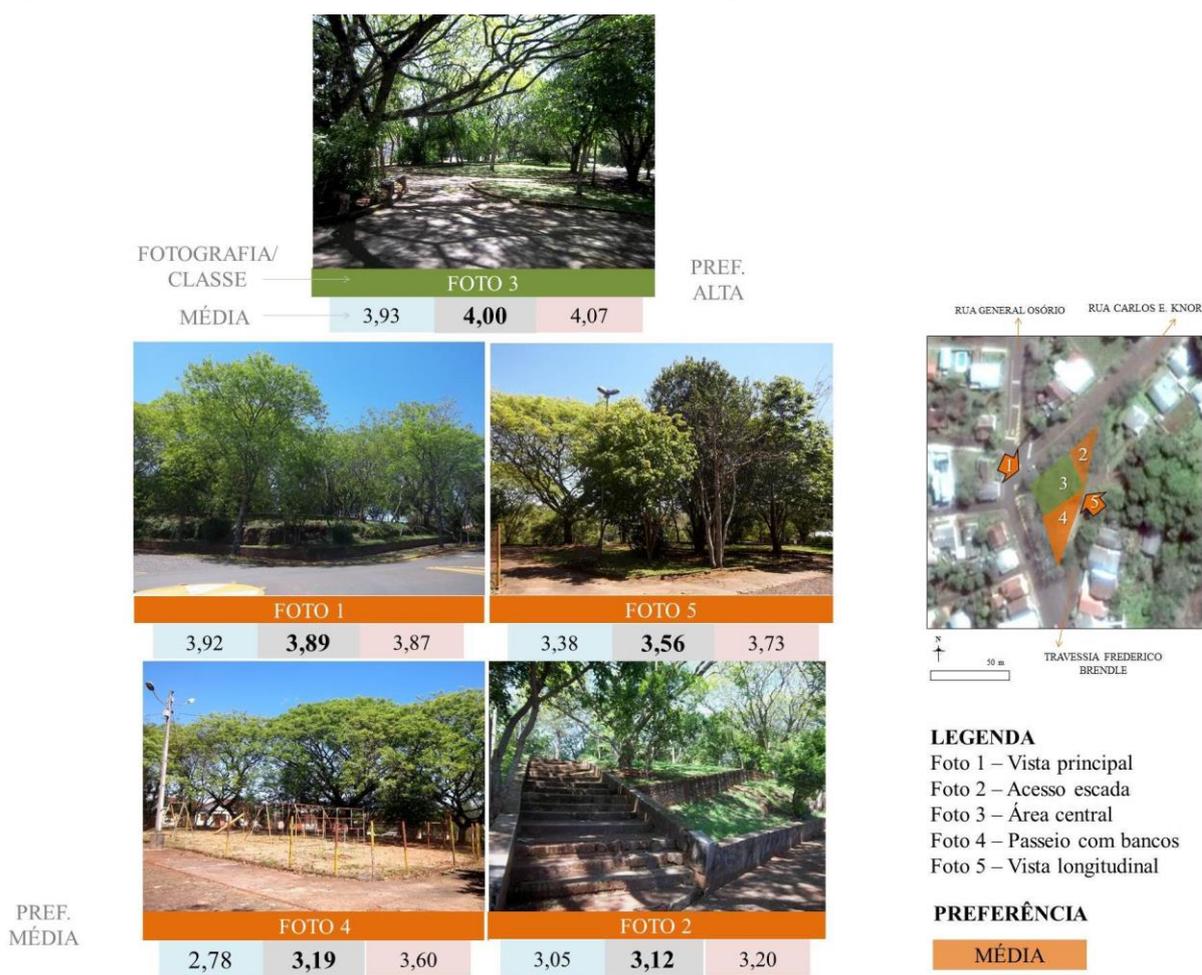
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Assim, através dos dados levantados da Praça da Emancipação, percebe-se que a área é pequena e não contempla muitas atividades, e os respondentes a utilizam principalmente sozinhos e com amigos, mais de uma a três vezes por mês, ao entardecer, por um breve período de tempo para circulação (passagem) ou de uma a duas horas, mais para a observação de pessoas/paisagem, para circulação e para ter contato com a natureza.

Os entrevistados também atribuíram uma valoração conforme a Classe de Preferência, de 1 a 5 (Muito baixa; Baixa; Média; Alta; Muito alta), para cada uma das 5 fotografias estabelecidas. Por meio da média efetuada de cada fotografia, após os dados serem incluídos na planilha eletrônica do Excel, pôde-se notar, que a média total (geral - de todas as categorias) é a valoração de 3.55, o que indica uma Classe de Preferência Média para a paisagem da praça.

Já na análise para avaliar a preferência da paisagem da Praça, estabeleceu-se um ranking com a média geral total de valoração que cada fotografia obteve. Na Figura 4 visualiza-se este ranking com a disposição de todas as fotos que resultaram na Classe de Preferência Média. Logo abaixo de cada foto se encontra a média de valoração geral, e as médias atribuídas pelos gêneros. Constatou-se que a valoração do gênero feminino foi mais elevado em praticamente todas as fotografias, exceto a foto 1, e que as maiores divergências (desvio padrão das médias entre os gêneros) encontram-se nas fotografias 4 e 5.

Figura 44. Ranking de Preferência da Paisagem da Praça da Emancipação



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Nessa pesquisa da Preferência da Paisagem aplicada, notou-se que a maior valoração (classificação de preferência alta) foi atribuída à fotografia que também é a mais representativa deste espaço livre, e concebe a área interna da praça, com predomínio de caminhos e vegetação. Nas demais fotografias dispõem-se as quatro de preferência média, entre as quais estão: a vista noroeste, com visualização da vegetação, do muro de pedras e rochas expostas; uma vista interna para a vegetação e caminhos; o playground; e um dos



acessos por escadas. Destas, há um domínio de vegetação nas duas primeiras, e mais elementos construídos nas duas últimas classificadas.

Com relação à satisfação dos usuários sobre a qualidade e à gestão do espaço livre viu-se que apesar de uma valoração de preferência alta e média dos ambientes, a gestão não estava investindo de maneira que os respondentes se sentissem satisfeitos.

Os principais aspectos positivos elencados pelos respondentes foram em relação à vegetação, ao playground, amizade (convívio), disponibilidade de sombra, e pela localização da praça. Já dentre os negativos, destacou-se as condições irregulares das calçadas, escadas, bancos e parquinho, da manutenção geral, vandalismo e barulho, e, a falta de lixeiras e iluminação.

Embora o espaço livre tenha potencialidade para outras atividades, convívio e descanso, devido à área territorial e vegetação/sombra, ele possuía apenas o playground. Por isso, de acordo com os respondentes, poderia ser implantada uma academia ao ar livre – para atrair outras faixas etárias a um exercício, e porque no bairro Centro só existe no Parque –, e um espaço gourmet - com ao menos mesas e cadeiras para convívio e refeições, uma vez que 50% dos questionados indicou que realiza refeições na praça.

Para aproveitar o potencial da existência do parquinho, sugeriram-se mais opções de brinquedos, pintura e manutenção dos existentes, e limpeza da área - a limpeza tem sido realizada mais regularmente, porém, provavelmente não como os usuários desejam. Outro aspecto importante é realizar manutenção, poda de arbustos e árvores de pequeno porte para permitir a visibilidade no interior da praça (como foi lembrado na pesquisa), e, podem-se aproveitar os muros e rochas próximas ao passeio para se investir no paisagismo de forrações e bordaduras com atrativo cênico.

Entre as fragilidades indicadas nos aspectos negativos, e nos investimentos necessários, está essencialmente às condições de abandono e vandalismo, infraestrutura, recursos construídos e mobiliário urbano, pavimentação irregular, entre outros. Por isso, recomendam-se ações de instalação de bancos (existe apenas um na praça), lixeiras e bebedouros (água fria e quente), do cuidado com a manutenção e regularidade das calçadas, passeios, e escadas. Também, na melhoria da iluminação interna e externa da praça (já que possui vegetação em ambos), o que, junto com o jardim, pode assegurar maior segurança aos cidadãos, principalmente à noite.

Ainda mais, sugere-se melhor identificação da praça e indicações com instruções de uso do espaço, e uso noturno (visto as reclamações quanto ao vandalismo, drogados e perturbação sonora), inclusive, de vigilância esporádica.

### **Melhorias identificadas após a pesquisa**

Após a realização desta pesquisa da Preferência da Paisagem em 2017, os dados coletados foram repassados para o Setor de Turismo e o Setor de Esporte e Lazer da Prefeitura de Panambi em 2018. Verificou-se que até o ano de 2022 alguns investimentos já foram realizados na Praça da Emancipação, por meio da Prefeitura Municipal em parceria com o LEO Clube Panambi.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Destaca-se que a Travessa Frederico Brendle foi ampliada até a Rua Carlos E. Knor. Assim, foi removida uma parte de vegetação da praça – que permitiu maior iluminação natural nesta área de modificação –, e a escada de acesso da Rua Carlos E. Knor que estava em péssimas condições de acessibilidade foi removida.

Foram também substituídos os brinquedos no playground, e implantou-se uma academia ao ar livre. Além disso, foram instalados novos bancos e houve a poda de arbustos e árvores de pequeno porte para permitir a visibilidade no interior da praça e também a entrada de iluminação natural durante o dia. No entanto, ainda há muitas melhorias e investimentos que podem ser realizados neste espaço livre, como descrito anteriormente. Estas modificações citadas aqui podem ser percebidas na Figura 5 abaixo.

Figura 5. Melhorias na Praça da Emancipação



Travessia Frederico Brendle finalizada.



Academia ao ar livre implantada.



Novos bancos foram instalados.



Brinquedos do playground foram substituídos.

Fonte: Acervo da autora, 2022.

## CONCLUSÃO

Diante da pesquisa realizada, obteve-se um conjunto de informações sobre as características e percepções da Praça da Emancipação, que integra um sistema de espaços livres do bairro Centro de Panambi, com suas particularidades, história e relevância cultural, potencialidades, usos e atividades, e suas fragilidades. O estudo obtém importância social e contribui com futuras melhorias da Praça da Emancipação e da qualidade e desenvolvimento urbano.

Considerou-se no estudo que o método de pesquisa de Preferência da Paisagem com os questionários foi de grande valia ao acrescentar à pesquisa de Pippi et al. (2015) a valoração de fotografias, o nível de satisfação dos usuários em relação à gestão, e sobre os investimentos que os cidadãos consideram relevantes para a paisagem. Neste sentido, pondera-se que este procedimento metodológico pode ser replicado em outros espaços livres, respeitando e acrescentando também outras questões inerentes a cada área.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Por fim, esperou-se que as recomendações e sugestões para a Praça da Emancipação pudessem ser ponderadas pela gestão pública para que espaço livre cumpra a sua função na cidade e mantenha o equilíbrio no meio urbano, com conforto e qualidade de vida para os cidadãos.

Mesmo com alguns investimentos já realizados, constata-se que a paisagem necessita de mais investimentos e melhorias, visto que há fluxo contínuo de pessoas, moradores e até outras pessoas que preferem a tranquilidade deste espaço livre, que está limitado em atividades e infraestrutura. Assim, espera-se a conscientização dos usuários e habitantes próximos para manter o local, e também as ações municipais para investir e garantir uma praça de qualidade para a comunidade.

## AGRADECIMENTOS

A autora agradece a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro durante a realização da pesquisa de Mestrado.

## REFERÊNCIAS

BOLÓS, Maria. **Manual de ciencia del paisaje**: Teoría, métodos y aplicaciones. Barcelona: Masson S. A., 1992.

CHRISTMANN, Samara S. **Espaços livres de lazer e recreação de Panambi/RS**: da análise e percepção à gestão da paisagem. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

KAPLAN, Rachel. The analysis of perception via preference: a strategy for studying how the environment is experienced. **Landscape Planning**, Amsterdam, v. 12, p. 161-176, 1985. Disponível em: <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/25604/0000151.pdf?1>The >. Acesso em: 01 jul. 2017.

MACEDO, Silvio. S.; ROBBA, Fábio. **Praças Brasileiras**. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2010.

MARENZI, Rosemeri C. **Estudo da valoração da paisagem e preferências paisagísticas no município de Penha – SC**. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996.

PEREIRA, Frank G. **O pampa como bioma e paisagem cultural**: um estudo de percepção ambiental e preferência paisagística. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2012.

PIPI, Luis G. A. *et al.* Utilização de multimétodos de caracterização e análise da paisagem e dos espaços livres intraurbanos de Santa Maria - RS. **Revista Paisagem e Ambiente**, São



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Paulo, n. 36, p. 139-175, 2015. Disponível em: <  
<http://www.revistas.usp.br/paam/article/view/103858>>. Acesso em: 27 set. 2016.

SANTIAGO, Alina G. As formas de uso no sistema de espaços livres: evento e cotidiano no espaço central de Florianópolis. In: ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B.; TÂNGARI, Vera R. (org.). **Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriação e ausências**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pós-Graduação em Arquitetura, 2009. p. 228-239.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Anexo A – Pesquisa de Preferência da Paisagem

### PESQUISA DE PREFERÊNCIA DA PAISAGEM

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - UFSM

ESPAÇO LIVRE: \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_\_\_  
PESQUISADOR: \_\_\_\_\_ HORÁRIO/TEMPO DE APLICAÇÃO: \_\_\_\_\_  
PERÍODO DO DIA: MANHÃ – TARDE – NOITE TEMPERATURA: MÍNIMA MÁXIMA

#### DADOS PESSOAIS

Gênero: ( ) Feminino ( ) Masculino

Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: ( ) Fundamental ( ) Médio completo  
( ) Superior incompleto ( ) Superior completo ( ) Pós-graduação

#### AVALIAÇÃO DAS FOTOGRAFIAS

As fotografias deverão ser avaliadas dentro da Classe de Preferência de 1 a 5.

Classe 5 – Preferência Muito Alta

Classe 2 – Preferência Baixa

Classe 4 – Preferência Alta

Classe 1 – Preferência Muito Baixa

Classe 3 – Preferência Média

FOTO	CLASSE	FOTO	CLASSE	FOTO	CLASSE
1		3		5	
2		4			

Qual(is) as fotografias mais representativas do espaço livre? Porque? \_\_\_\_\_

#### UTILIZA O ESPAÇO LIVRE PARA: (podes marcar mais que uma)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Atividades físicas                   | <input type="checkbox"/> Apreciação                        |
| <input type="checkbox"/> Caminhar/passear/brincar com animais | <input type="checkbox"/> Conhecimento                      |
| <input type="checkbox"/> Contato com a natureza               | <input type="checkbox"/> Bons serviços/infraestrutura      |
| <input type="checkbox"/> Criatividade                         | <input type="checkbox"/> Curtição/prazer                   |
| <input type="checkbox"/> Estimulo                             | <input type="checkbox"/> Interação social                  |
| <input type="checkbox"/> Estar com a família                  | <input type="checkbox"/> Eventos sociais                   |
| <input type="checkbox"/> Fuga das pressões sociais/pessoais   | <input type="checkbox"/> Laços de amizade                  |
| <input type="checkbox"/> Interagir com vizinhos do bairro     | <input type="checkbox"/> Interagir com outras pessoas      |
| <input type="checkbox"/> Introspecção/espiritualidade         | <input type="checkbox"/> Meditar/relaxar                   |
| <input type="checkbox"/> Observação da fauna                  | <input type="checkbox"/> Observar paisagem                 |
| <input type="checkbox"/> Observar pessoas                     | <input type="checkbox"/> Programas educacionais            |
| <input type="checkbox"/> Proximidade de áreas comerciais      | <input type="checkbox"/> Programas/ eventos sociais        |
| <input type="checkbox"/> Programas comunitários               | <input type="checkbox"/> Proximidade de lugares históricos |
| <input type="checkbox"/> Proximidade da minha residência      | <input type="checkbox"/> Presença de playground/pracinha   |
| <input type="checkbox"/> Presença de academia ao ar livre     | <input type="checkbox"/> Piqueniques/ refeições            |
| <input type="checkbox"/> Presença de bancos e estares         | <input type="checkbox"/> Solidude                          |
| <input type="checkbox"/> Transporte/mobilidade alternativa    | <input type="checkbox"/> Turismo                           |
| <input type="checkbox"/> Outros _____                         |  |

#### Com que frequência utiliza o espaço livre?

- ( ) Todos os dias ( ) 1-3x por semana ( ) 1-3x por mês  
( ) Mais de 3x ao mês ( ) 1x ao ano ( ) Outro \_\_\_\_\_

#### Quando você geralmente utiliza o espaço livre?

- ( ) Dias de semana ( ) Finais de semana ( ) Eventos especiais  
( ) Feriados ( ) Férias ( ) Outros

#### Qual horário você geralmente usa este espaço livre?

- ( ) 6-11h (manhã) ( ) 12-16h (tarde) ( ) 17-20h (noite)  
( ) Depois das 20h (noite)

#### Quanto tempo você fica neste espaço livre?

- ( ) Menos de 10 min. ( ) 10-30 min ( ) 31 min – 1h  
( ) 1-2h ( ) 2-3h ( ) Mais de 3h

#### Você utiliza este espaço público com:

- ( ) Sozinho ( ) Com amigo/s ( ) Com a família  
( ) Com crianças ( ) Com grupos religiosos ( ) Com animais domésticos  
( ) Com membros/clube ( ) Outros

#### O quanto é importante você socializar com pessoas neste espaço livre:

- ( ) Não é importante ( ) Importante ( ) Muito importante

#### Qual o nível/graú de satisfação quanto à qualidade do espaço livre:

- ( ) Baixo ( ) Médio ( ) Alto

#### Qual o nível/graú de satisfação quanto à gestão do espaço livre:

- ( ) Baixo ( ) Médio ( ) Alto

#### Defina este espaço livre em três palavras: \_\_\_\_\_

Aspectos positivos: \_\_\_\_\_

Aspectos negativos: \_\_\_\_\_

Que sentimentos o espaço livre desperta em ti? \_\_\_\_\_

Qual/quais atividades você gostaria de fazer neste local? \_\_\_\_\_

Quais os ambientes deste espaço livre que você gosta mais? Por quê? \_\_\_\_\_

Quais aspectos necessitam de maior investimento? \_\_\_\_\_

Observações: \_\_\_\_\_

Fonte: QUAPÁ-SEL Núcleo Santa Maria – PARQ CAU – UFSM, modificado pela autora, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADES E SAÚDE: uma nova agenda de pesquisa

TERRITORY, TERRITORIALITIES AND HEALTH: a new research agenda

TERRITORIO, TERRITORIALIDADES Y SALUD: una nueva agenda de investigación

Solange Murta Barros<sup>1</sup>, Anelise Graciele Rambo<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Graduada em Medicina, Especialista em Gestão em Saúde, Mestranda do Programa de Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Litoral Norte.

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR- UFRGS), Docente do Departamento Interdisciplinar do Programa de Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Litoral Norte.

### RESUMO

Esse ensaio é uma revisão narrativa que pretende apresentar a categoria território como alternativa de lente teórico-metodológica para compreensão da sociedade e de onde ela habita. Para tanto, situa o território entre as categorias do espaço geográfico, retoma a origem, evolução e diferentes significados, trata das suas territorialidades e ainda reflete sobre a necessidade de conectá-lo à realidade de regionalização da saúde no Brasil atual. A possibilidade de apropriação conceitual desta categoria geográfica no campo interdisciplinar em saúde, em especial nas áreas de gestão pública, regulação de assistência hospitalar e em emergências, para municípios de pequeno e médio porte, levanta críticas e propõe uma agenda de pesquisa promissora para avaliação de resultados de iniciativas consorciadas de atenção à saúde no interior do estado do Rio Grande do Sul (RS).

**Palavras-chave:** Assistência hospitalar. Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS). Perspectiva metodológica. Território. Territorialidades.

### RESUMEN

Este ensayo es una revisión narrativa que pretende presentar la categoría territorio como un lente teórico-metodológico alternativo para comprender la sociedad y el lugar donde habita. Por lo tanto, ubica el territorio entre las categorías del espacio geográfico, retoma el origen, la evolución y los diferentes significados, trata sus territorialidades y también reflexiona sobre la necesidad de vincularlo a la realidad de la regionalización de la salud en Brasil hoy. La posibilidad de apropiación conceptual de esta categoría geográfica en el campo interdisciplinario de la salud, especialmente en las áreas de gestión pública, regulación de la atención hospitalaria y de emergencia, para municipios pequeños y medianos, suscita críticas y propone una agenda de investigación promisoría para la evaluación de resultados de iniciativas de atención de salud del consorcio en el interior del estado de Rio Grande do Sul (RS).

**Palabras clave:** Atención hospitalaria. Consorcios Intermunicipales de Salud (SIS). Perspectiva metodológica. Território. Territorialidades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This essay is a narrative review that intends to present the territory as a theoretical-methodological lens and an analytical reference to understand the society and where it inhabits. Therefore, it places the territory between the categories of geographic space, takes up its origin, evolution and different meanings, deals with its territorialities and also reflects on the need to connect it to the reality of health regionalization in Brazil today. The possibility of conceptual appropriation of this geographic category in the field of health, especially in the areas of public management, regulation of hospital and emergency care, for small and medium-sized municipalities, raises criticism. What is proposed is a new research agenda to evaluate the results of health consortia initiatives in the interior of the state of Rio Grande do Sul (RS).

**Keywords:** Hospital assistance. Intermunicipal health consortia. Methodological perspective. Territory. Territorialities.

## INTRODUÇÃO

O espaço geográfico não é um vazio escuro, estático, transparente e dotado de vácuo, como é o espaço sideral, caminho para planetas e estrelas distantes. O espaço geográfico é dotado de vida, e suas categorias são, em consequência, apropriadas ao estudo da existência terrena. E desse conjunto categórico, emerge o território como lente analítica teórica.

Por que existe a preocupação de associar território e saúde? Aqui, a justificativa proposta perpassa os conhecimentos da epidemiologia e o contexto de complexidade social. Nesse sentido, a epidemiologia pode ser considerada uma ponte entre os conceitos de território e saúde, e compartilha com a geografia a preocupação quanto à distribuição do espaço, dinâmicas populacionais e seu impacto socioeconômico e ambiental. Até mesmo sua base técnica, a estatística, desenvolveu-se a partir da emergência do estado moderno como ferramenta política utilizada, literalmente, para medir o poder dos Estados, ao recensear e controlar os seus povos e seus exércitos. Cada vez mais, a origem naturalista e pragmática – fixada apenas em conhecer e tentar controlar causas de doenças e mortes – se mostra superada, isso porque se reconhece a existência de uma orientação para o movimento científico-social em saúde e para a busca das relações entre saúde coletiva e as determinantes políticas, econômicas, culturais, étnicas, dentre outras dimensões possíveis. Por sua vez, a borrosidade, um fenômeno complexo que explica o esgotamento das demarcações tradicionais dos campos científicos, aponta para necessidade de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



construção de novos paradigmas, modelos teóricos, recursos pedagógicos, epistêmicos e tecnológicos que ampliem as perspectivas de abordagem dos objetos de saúde em meio à transformação cultural e comportamental contínua da sociedade.

Esse breve ensaio, com abordagem auto etnográfica, qualitativa e narrativa, é construído a partir da sobreposição da experiência pessoal da pesquisadora como profissional de saúde e de sua aproximação com categorias analíticas geográficas aplicadas ao desenvolvimento regional. Tem como base uma revisão bibliográfica intencional e pretende apresentar a categoria território como alternativa teórico-metodológica e referencial de análise para compreensão dos locais onde a humanidade habita, com seus modos de vivê-los e de viver, e em especial, para possibilidade do uso epistêmico em ciências de saúde. O texto se organiza em progressão que situa o território entre as categorias geográficas; discute os diversos entendimentos acerca do território, a partir de sua origem, evolução e contribuição de autores seminais, revelando a importância das territorialidades; e explora as promissoras articulações dessas noções para o campo de pesquisa interdisciplinar em saúde e sociedade.

## 1 O TERRITÓRIO COMO CONCEITO RELACIONAL

Um arcabouço conceitual e metodológico importa para que uma pesquisa se construa em fundações sólidas e não se torne rasa ou anedótica. Nesse ponto, desde que apropriados ao objeto de pesquisa, os instrumentos oferecidos pela geografia crítica, campo do conhecimento inter e multidisciplinar por excelência, podem ser úteis para estudos de ciências sociais e da saúde.

Cabe uma explicação adicional para quem está acostumado a estudar o corpo humano recortado em partes, como sistemas e órgãos: os recortes do espaço geográfico, utilizados como ferramentas conceituais, não aceitam uma lógica disjuntiva esquizofrênica, não podem ser utilizados, estreitamente, em uma compreensão fechada. Evita-se ainda adotar uma visão panorâmica, ao saber, contudo, que mesmo quando uma categoria espacial dá foco a uma certa dimensão do espaço, os demais aspectos – que se desfocam sob a visão macro aberta para detalhar um aspecto maior da pesquisa em primeiro plano – não deixam de existir.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Assim, antes de falar de território em si, é fundamental conhecer primeiro o sistema das categorias espaciais – suas singularidades e a forma com que devem ser tratadas. Rogério Haesbaert (2014) destaca, nesse sentido, o aspecto inter-relacional das categorias geográficas: os conceitos não só não podem ser tratados isoladamente, como nunca constituem unidades homogêneas, sempre são múltiplos, tanto no sentido interno, com seus elementos, suas sobreposições e sua flexibilidade em torno de uma problemática ou foco central, quanto no sentido externo, na relação com outros conceitos dentro de uma constelação ou sistema mais amplo – permanecendo sempre abertos, portanto, a novas conexões potencialmente realizáveis.

Em outro ponto, o autor adverte que os problemas de pesquisa devem ser sempre o ponto de partida da escolha, uso e renovação conceitual. E reforça a característica de conjunto, na medida em que propõe, para facilitar o nosso entendimento, a imagem de “(...) uma constelação ou sistema de conceitos que, mergulhados na categoria espaço, se ordenam e se reordenam constantemente” (HAESBAERT, 2014). Sua metáfora galáctica compreende um “sistema” de planetas (território, ambiente, paisagem, lugar), como algo que se estabelece em torno de uma “estrela” central (o espaço-tempo geográfico), numa espiral de conceitos que tomam como eixo o processo de regionalização.

Dirce Suertegaray (2001) complementa a ideia, ao dizer que as categorias espaciais não têm sentido pelo uso simultâneo, mas como um sistema de ideias não hierárquico. E observa que recortar o espaço geográfico em categoriais não tem a função de desarticular o conhecimento, e, sim, a de oferecer a possibilidade de diferentes leituras e análises, sem esquecer que a dimensão predominante de cada categoria está expressa também nas demais:

Se de um lado ainda trabalhamos com o recorte do espaço geográfico, de outro acreditamos que esses recortes poderão mais unir o discurso geográfico, do que separar. Isto porque cada um deles enfatiza uma dimensão da complexidade organizacional do espaço geográfico: o econômico/cultural (na paisagem), o político (no território), a existência objetiva e subjetiva (no lugar) e a transfiguração da natureza (no ambiente). Não obstante, nenhum deles prescinde das determinações expressas em uns e em outros. (SUERTEGARAY, 2001, p.8).

Nessa distinção teórica, cada categoria torna-se funcional ao referenciar o conjunto das demais categorias e suas diferentes ênfases. Todavia, se o senso comum muitas vezes às utiliza como



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



substantivos sinônimos, o uso acadêmico para Suertegaray (2001) e Haesbaert (2014), dando voz aos geógrafos clássicos, não é substitutivo. Ambos tomam o espaço geográfico por uma categoria macro e difusa do substrato espacial, relacionada também a instâncias de tempo passado/presente ou ao que virá. Bem como, reconhecem o território como espaço concebido e delimitado a partir das dimensões do poder, política e conflitos, sem, entretanto, anular a percepção de suas demais dimensões tratadas com ênfase em outras categorias-irmãs: as dimensões culturais e simbólicas (paisagem), identitárias e vividas no cotidiano (lugar), na articulação de informação, atores e agências (rede) ou nos substratos materiais, econômicos ou demográficos (região).

Em analogia a máxima clássica de Tales de Mileto de que tudo seria água, reedita-se o princípio aristotélico de que em tudo que é diverso existe algo de idêntico. A autora propõe o seu modelo visual explicativo, que mostra as categorias espaciais como fatias de um gráfico “em pizza”, dinâmico. Na observação desse disco, ao girar, as categorias se misturariam de forma homogênea, criando a representação de um espaço geográfico complexo, ao mesmo tempo, um cristal único e multifacetado (SUERTEGARAY, 2001).

Conjugando a tradução do espaço geográfico uno e múltiplo de Suertegaray (2001), uma metáfora com o disco de cores de Newton, e a constelação conceitual de categorias espaciais, como representado por Haesbaert (2014), é possível imaginar o espaço geográfico como se fosse tangível: de um branco primordial, uma névoa densa formada a partir da movimentação rápida de categorias geográficas representadas por corpos celestes de diversas cores primárias, girando em órbitas interdependentes. E é dessa bruma conceitual que emerge a categoria território, que será aprofundada na próxima seção.

### 1.1 Para visualizar o Território

Não se pode confundir o conceito geográfico de território com a coisa (fenômeno ou problema em estudo) em si, exorta Haesbaert (2014). O território é uma representação, e, como toda abstração que pretende recriar o objeto em outras bases, permitindo a leitura daquela versão de realidade, ele é falível, mutável e sujeito a diferentes reconstruções. Ciente de que o pensamento humano é diverso, não surpreende que vários autores concebam as suas próprias definições de território, ao valorizar mais esses ou aqueles aspectos de uma noção complexa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O conceito primário de território pelo senso comum pode ser compreendido como um neologismo ao hábito dos felinos de marcar e defender os seus espaços de vida e de caça, o que supomos derivar do instinto até de répteis dinossáuricos. Há neoevolucionistas que defendem que essa primitiva noção de limite, básica para a origem do conceito de território, estaria incrustada no próprio paleocórtex humano. Por sua vez, vários autores destacam seu uso ao discorrer sobre soberania, legitimação de limites e disputas políticas internacionais, como estratégia de conhecer bem os pontos fracos e fortes do próprio terreno, tanto no aspecto de conflitos militares, quanto na manutenção jurídico-administrativa do território Estado-Nação (DALLABRIDA, 2017; RAFFESTIN, 1993).

Essa noção elementar configura uma primeira definição de território, algo que vigorou de forma hegemônica, até o início dos anos 90, e baseava-se, exclusivamente, na materialidade e nos recursos do patrimônio territorial, recursos esses físicos-naturais ou humanos. No entanto, dada às várias dimensões da noção ampla de território e possibilidades de sua interpretação, essa não é a única concepção atual, até mesmo porque, se o que interessa na pesquisa sociológica é a transformação social, “os limites, políticos e administrativos, são mais ou menos estáveis, enquanto os limites econômicos os são bem menos, pois são mais dinâmicos, isto é, se adaptam a mudanças e conjunturas” (RAFFESTIN, 1993).

Tendo em vista a dimensão simbólica do território, que também é lócus de experiências vividas e percebidas, e da importância para a sua própria existência da apropriação pelo uso e produção social, conceituar o território de modo estritamente material é questionável e contraposto com visões fenomenológicas e ideais. Ao integrar ambas as versões conceituais, uma terceira via se caracteriza por uma visão integradora que vê o território como processo indissociável da prática de grupos sociais, e, ainda, multiescalar e híbrido, em elementos tangíveis e intangíveis, sem predominância determinada entre uns e outros (DALLABRIDA, 2017).

Hoje, na literatura geográfica, território é considerado categoria geográfica operacional, que se distingue de outras, de forma tênue, por representar a projeção do poder no espaço. Por outro lado, o espaço geográfico é uma categoria síntese de todas as demais e não o seu sinônimo. Claude Raffestin (1993) destaca a problemática do exercício do poder através do território. Para o autor, o território se forma como resultado da ação de atores sociais, a partir e sobre o espaço,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



e que, assim, territorializam esse espaço de modo simbólico ou concreto. Em sua perspectiva, o território é “um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1993).

O espaço, metaforicamente, é a “tela”; os homens são aqueles que, durante a vida, produzem cenários, narrativa, atuam, gravam e editam; o “filme” é o território: os valores, hierarquias e todo conteúdo de representação do trabalho social que os envolvem são formas de poder comunicadas pelo território. O “filme” transmite a mensagem e reflete aqueles que o produziram. Há que se considerar, porém, que o território não é um quadro em branco, que aceita passivamente qualquer escrita. Sua materialidade concreta conta como trunfo na prática, seja na forma de recursos ativos ou potenciais. Portanto, a criação do território é um processo que inclui os modos de produção e as diversidades das sociedades que engloba. Cada sociedade produz seu próprio espaço.

Dallabrida (2017) apresenta, didaticamente, dois extremos de definições resumo sobre território. Remete a sua própria lavra de definição ampla e dicionarial, na qual:

O território é uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam em âmbito espacial apropriado a partir de relações de poder sustentadas por motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (DALLABRIDA, 2016, p. 161-2, apud DALLABRIDA, 2017, p. 42).

Por fim, destaca uma instigante síntese construída por Lucas Fuini, para quem:

O território é um recorte do espaço geográfico definido por e a partir de relações de poder, controle, apropriação e uso, sendo que essas relações são definidas em termos políticos e político-institucionais, econômicos e socioeconômicos, culturais e simbólicos materiais (FUINI, 2014, p. 3 apud DALLABRIDA, 2017, p.43).

Marcos Saquet (2009) sugere pensar o território pela especificidade de um espaço ocupado (por pessoa, sociedade, empresa ou Estado), uma vez que é produzido pela ação coletiva humana e é condição para reprodução social e do campo de poder que o envolve. Sintetiza que território é uma construção social, histórica e relacional vinculada aos processos de apropriação e dominação, tanto do espaço quanto das pessoas que nele vivem. E que na sua compreensão, a territorialidade corresponde ao poder exercido, o que extrapola as relações políticas, envolvendo relações econômicas e culturais, mesmo que cotidianas ou temporárias. Para o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



autor, "o caráter material e imaterial do território e da territorialidade requer, evidentemente, uma abordagem que reconheça a unidade entre (...) as dimensões de economia-política-cultura-natureza" (SAQUET, 2009). Portanto, o território qualifica o social, é como um campo de força projetado no espaço pelas relações sociais do poder. O poder, seja ele explícito, na forma de governo estabelecido, ou implícito, imaginário e informal, é onipresente, mas não onipotente: o poder só pode ser exercido por meio de um território. Já é possível, pois, formular uma aproximação abrangente de que o território é produto das relações sociedade-natureza e condição para a reprodução social: campo de poder que envolve edificações e relações sociais historicamente determinadas, ou seja, uma produção do exercício de poder de determinado grupo ou classe social e suas respectivas territorialidades cotidianas que ele mesmo ajuda a reproduzir (SAQUET, 2009; SOUZA, 2013). Há que se considerar que entender o espaço territorializado pelo exercício de poder não significa vê-lo como destituído de materialidade ou voltar às costas à cultura e à economia. Cultura, economia, ambiente, entre outras das múltiplas facetas do espaço social, são distinguíveis no território, mas não são separáveis (SOUZA, 2013).

Quanto à relação entre território e substrato material, cabe destacar que não é biunívoca. É possível que a fonte de poder deixe de existir ou se transforme, pois os limites e fronteiras de um território são invisíveis e móveis, sem significar o desaparecimento do substrato espacial e material correspondente. De forma reversa, passível de conjectura no plano simbólico, a existência de territórios apenas imaginados, sem qualquer substrato espacial concreto, não tem paralelo na impossibilidade teórica e do fato que um território exista sem substrato material e ocupação humana, ainda que simbólica (SOUZA, 2013). O território pode ser considerado como meio, funcional, pelo seu papel material como recurso à subsistência e desenvolvimento, ou, um fim por ele mesmo, um abrigo simbólico, o lar que dá guarida a identidade de um povo e permite a sobrevivência de sua cosmovisão e reprodução cultural (HAESBAERT, 2014).

A principal fraqueza das antigas concepções de território, portanto, reside na redução do seu sentido de poder e na naturalização das ideias de fronteiras e regulação do acesso a uma função apenas do poder Estatal estabelecido, ignorando outras manifestações de poder espacialmente existentes, inclusive a vontade popular. Já o principal cuidado quando utilizarmos os conceitos de território e territorialidades é esclarecer a qual relação entre eles refere-se o paradigma adotado (HAESBAERT, 2014).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## 1.2 Territorialidades são plurais

As territorialidades (os vários conjuntos de características econômicas, políticas, culturais) são, simultaneamente, resultados, condicionantes e caracterizadoras de um movimento contínuo e dialético de desterritorialização e reterritorialização. Deste modo, a tradução de relações de poder projetadas no espaço pode ser lida em diversas escalas e em processos permanentes de desconstrução e renovação que criam vários tipos de territorialidades. Embora exista a possibilidade de que duas ou mais territorialidades possam se amalgamar, num processo de assimilação intercultural, em geral, as territorialidades são plurais (HAESBAERT, 2014).

Raffestin (1993) afirma que as territorialidades refletem o território em sua multidimensionalidade, como é vivida pelos membros das sociedades em geral. Destaca a definição pela tradição americana, que definem as territorialidades por fenômenos de organização espacial, nesse caso, associados às esferas de influência ou territórios nitidamente diferenciados, considerados distintos e exclusivos por seus ocupantes ou pelos que os definem. A relação de alteridade, do que o território inclui ou exclui, parece ser o mais importante, pois pouco importa onde estamos, todos os locais são locais de referência, o que interessa é saber onde se situa o outro. “A territorialidade se inscreve no quadro de produção, troca, consumo das coisas”, nas palavras de Raffestin (1993) e pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional de sociedade, espaço e tempo, em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com recursos do sistema. O teórico revê o conceito de Edward Soja de que a territorialidade seria tríplice elementar, sendo composta pelos sentidos de identidade espacial, exclusividade e pela compartimentação da interação humana no espaço. Para ele, no entanto, mais significativo é conhecer as rupturas e distanciamentos entre indivíduos, grupos/ classes que contribuem para o ordenamento do território: descobrir novos recortes, criações e ligações seguindo indicações de prioridade dadas pelos agentes às suas diversas ações e propósitos, pois é isso que produz o sistema territorial (RAFFESTIN, 1993).

É possível perceber que as territorialidades se dispõem no território como camadas imperfeitas e, tanto podem conviver lado a lado, quanto competir ou se sobrepor, total ou parcialmente. De forma análoga, a um mesmo indivíduo é permitido que ele participe de territorialidades diferentes. Haesbaert (2014, p.64), por sua vez, resume que:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A territorialidade, no nosso ponto de vista, não é apenas “algo abstrato”, num sentido que muitas vezes se reduz ao caráter de abstração analítica, epistemológica. Ela é também uma dimensão imaterial, no sentido de que, enquanto “imagem” ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural (...)

Para Saquet (2009), a territorialização é constituída por diferentes temporalidades e territorialidades, uma vez que contempla as heterogeneidades “detalhadas através das desigualdades e diferenças” e, ao mesmo tempo, a unidade, “através das identidades em comum”. Do que decorre sua compreensão de que os territórios e territorialidades existentes podem ser organizados em redes. O autor revisa as contribuições dos Sack e Dematteis (1983/1986 e 1999, respectivamente, apud SAQUET, 2009) para os conceitos de território e territorialidade. Do primeiro, se observa que ele reconhece o mérito em combinar diversos níveis escalares de território (do nível fundamental do indivíduo, passando por família, bairro, estado, país até o nível internacional) e o seu conceito sobre territorialidade, que corresponde à importância que atribui ao estabelecimento de comunicação de decisões de comando-ordem, ou seja, “a tentativa de um indivíduo ou grupo para controlar, influenciar ou afetar objetos, pessoas e relações em uma área delimitada” (SAQUET, 2009). Quanto ao segundo, comenta que “a territorialidade também pode ser compreendida como medição simbólica, cognitiva e prática que a materialidade dos lugares exercita nas ações sociais” (SAQUET, 2009). Portanto, a territorialidade é um fenômeno social, e os processos contínuos de neoformação do território, refletem a mobilidade, transformações e permanências dos indivíduos, relacionamentos e fenômenos sociais (HAESBAERT, 2014).

A perspectiva da territorialidade é complementada pela evolução dos meios de deslocamento e comunicações que impulsionam o fato de que indivíduos exibam um característico multipertencimento territorial. E não é apenas mais numa escalada em que cada degrau corresponde a um nível precedente de espaço: de sua família, de uma comunidade e de uma nação, isto é, no sentido de uma sobreposição hierárquica de escalas. Agora, além dessa possibilidade pluriescalar imbricada, existe o fenômeno de espacialidade diferencial, característica da multiterritorialidade descontínua, em que é possível, simultaneamente, viver e exercer a agência em espaços diferentes, como nos espaços físico e virtual, no local ou no internacional. No caso de avaliação de organizações influentes ou mesmo de grupo de pessoas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de alto poder aquisitivo é preciso avaliar se o que acontece é, na verdade, o pertencimento a mais de uma territorialidade, ou apenas o transporte numa “bolha” das condições próprias da territorialidade original para observação e ação em outros territórios, através de uma redoma protetora, sem qualquer compromisso e enraizamento aditivo (HAESBAERT, 2014).

## 2 À GUIA DE PRIMEIRAS REFLEXÕES: TERRITÓRIO E SAÚDE NO LITORAL

A região Litoral Norte (LN) compõe, desde 2004, uma das Aglomerações Urbanas (AU) do RS, que denota continuidade urbana, complementariedade de funções e a demanda pelo gerenciamento coletivo dessas mesmas funções. Reconhecida pelo turismo de veraneio, sua principal atração e a atividade econômica, o LN possui características que permitiram seu reconhecimento como território rural no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e sua complexidade sócio espacial e especificidades a torna uma região propícia para estudos territoriais (VIANA, RAMBO, 2016).

O conjunto de vinte (20) municípios gaúchos que formam a AU do Litoral pertence também ao Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Litoral, um dos 28 COREDES do estado do Rio Grande do Sul (RS), que é composto por vinte e um (21) municípios, acrescentando apenas o município de Mostardas. Esse conselho, por sua vez, coincide com a Região Funcional 4 (RF4) da estrutura administrativa do RS. Todos os municípios do COREDE Litoral fazem parte da Associação dos Municípios do Litoral Norte (AMLINORTE), que acrescenta ainda como membros os municípios de Santo Antônio da Patrulha e Tavares. Já os mesmos vinte e três (23) municípios membros da AMLINORTE foram incluídos pela estrutura regional de saúde do RS na Macrorregião Metropolitana, especificamente da 18ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRs), embora divididos em dois grupos de acordo com a Região de Saúde (Rs) atribuída. Doze (12) municípios foram reunidos na Rs4 (“Belas Praias”), composta por municípios da orla e da encosta da serra de pequeno e médio porte - Arroio do Sal, Capão da Canoa, Dom Pedro de Alcântara, Itati, Mampituba, Maquine, Morrinhos do Sul, Terra de Areia, Torres, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Xangri-lá – e onze (11), também de pequeno e médio porte, na Rs5 (“Bons Ventos”), região composta por onze municípios da orla e região lagunar - que são Balneário Pinhal, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Imbé, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Tavares, Tramandaí. Assim, se existe um bom grau de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



correlação entre os estudos territoriais relativos à AU Litoral, ao COREDE Litoral e à AMLINORTE, observa-se que apenas a conformação atual da AMLINORTE corresponde integralmente aos estudos de saúde da 18ª CRs.

Strohaecker foi feliz em contribuir para compreensão dessa diversidade regional e estabelecer relação entre a trajetória de desenvolvimento urbano e o desenvolvimento socioeconômico ao aplicar a classificação original de Fujimoto *et al* (2005 apud STROHAECKER, 2007) aos municípios do LN, dividindo-os em quatro categorias: urbanos permanentes; urbanos de segunda residência, agroindustriais e rurais, de acordo com sua geografia, atividades econômicas, densidade populacional e número de domicílios permanentes. A autora ainda estudou os fatores de migração e detectou que os municípios urbanos permanentes não perderam população, mesmo quando desmembrados em municípios menores, pelo contrário vinham num crescendo populacional, especialmente devido a migrantes em idade produtiva oriundos da região metropolitana de Porto Alegre. Além do inchaço populacional na alta temporada e datas comemorativas, mensurado pelo aumento de consumo de água por Zuanazzi e Bartells (2016), a partir de 2010 percebe-se o aumento demográfico no LN superior a outras regiões do estado, especialmente na faixa etária acima dos 60 anos, superando inclusive a média nacional no período entre 2000 a 2010, especialmente devido a fluxos migratórios interestaduais e mais expressivos aos municípios praianos, enquanto, no mesmo período, houve também envelhecimento, porém com estagnação ou até mesmo involução discreta da população dos municípios rurais. O afluxo de trabalhadores pouco qualificados e de baixa renda atraídos pelas oportunidades de construção civil, somados ao maior número de aposentados, idosos ou pessoas que dependem de benefícios de prestação continuada, vem trazendo mudanças no uso e ocupação do solo, desencadeando segregação espacial, ameaça às territorialidades, além de aumentar a demanda por serviços de infraestrutura, bem como de saúde (RAMOS, 2016).

Sabidamente, baixos índices de desenvolvimento socioeconômico impactam diretamente nas condições de saúde da população, que por sua vez servem como termômetro do desenvolvimento. Segundo dados do Atlas Socioeconômico do RS (2020), o LN coloca-se na segunda pior posição no ranking dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) do RS quanto ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), com índice de 0,722. Especificamente a respeito das três dimensões agregadoras do Idese, o Corede LN ocupa 27ª

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



posição no bloco renda, 25<sup>a</sup> no bloco saúde e 24<sup>a</sup> no bloco educação, mantendo a situação de vulnerabilidade evoluindo sempre abaixo da média do Idese estadual na série histórica de 2013 a 2019. No que diz respeito ao bloco saúde, formado por cinco indicadores, divididos em três sub-blocos: saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de cinco anos e número de consultas pré-natal por nascidos vivos), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e proporção de óbitos por causas mal definidas) e longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada), o LN sustenta-se acima da média estadual apenas no sub-bloco mortalidade de menores de 5 anos, permanecendo abaixo dos patamares do estado especialmente nas taxa de analfabetismo (5,30% de maiores de 15 anos, contra 4,53% no RS), expectativa de vida (73,34 anos para 75,38 anos no RS como todo), em 2010, e no coeficiente de mortalidade infantil (11,38 no LN, para 8,64 por mil nascidos vivos no RS), em 2020.

## 2.1 Regionalização em saúde: Consórcios municipais e suas dinâmicas territoriais

O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro é organizado do ponto de vista assistencial em níveis ascendentes de complexidade piramidal: à área de assistência básica ou primária, geralmente de caráter ambulatorial, segue-se a assistência do componente especializado e hospitalar, ou secundária e, acima, os serviços de saúde especiais, de maior complexidade ou terciários. Embora tal estrutura reflita bem a epidemiologia de doenças, onde os casos de menor complexidade predominam, não é uma boa demonstração de relevância ou custo. A assistência básica em saúde tem alta relevância não apenas pela escala, como ainda pelo fato de englobar atividades assistenciais básicas como promoção da saúde, prevenção, diagnóstico e tratamento precoce adequado, acompanhamento e reabilitação de patologias crônicas. Para tratamento de urgências, emergências, casos que demandem avaliação e procedimentos especializados, cirurgias, ocupação de leitos comuns ou especiais, a assistência básica depende de uma rede de apoio à retaguarda. Embora muitos recursos financeiros sejam destinados a rede de unidades básicas de saúde, tendo em vista sua onipresença e extensão por todos os municípios e regiões do país, a assistência hospitalar tem um custo por paciente bem maior e é limitada a poucos hospitais regionais. A assistência hospitalar, especialmente devido a incorporação tecnológica na área da saúde que, ao contrário de outras áreas, não implica em liberação de pessoal e desoneração de folha de pagamento, é cara para implementar e manter. Está sujeita a ganhos em escala, na medida em que equipamentos médicos, insumos, disponibilidade de pessoal

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



horas e estrutura de hotelaria apenas se pagam apenas com certo volume de procedimentos e alta taxas de ocupação e rotatividade de leitos.

A população da 18ª CRs/AMLINORTE depende majoritariamente do atendimento do Serviço Único de Saúde (SUS), tanto em seu componente ambulatorial como hospitalar conveniado. Segundo dados do Programa de Regionalização de Saúde do RS, apenas 8 a 9% dos residentes do litoral dispõe de plano de saúde alternativo, e dentre eles, muitos oferecem apenas desconto em consultas e procedimentos, e não incluem hotelaria, cobertura em todas as especialidades ou procedimentos complexos. A atenção em saúde básica do SUS, segundo dados de setembro de 2022 disponibilizados pelo Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde do DATASUS (CNES, 2022), conta na região com cento e vinte e nove (129) centros de saúde em nível de unidade básica ou posto de saúde, sendo sessenta e quatro (64 – 49,6%) com iniciativas alinhadas à estratégia de saúde da família. Conta ainda com vinte e duas (22) policlínicas, que podem dispor do atendimento de diferentes profissões de saúde e especialidades, sendo doze (12) delas contam com equipamento para atenção psicossocial e em saúde mental. Com exceção de Osório, que dispõe de duas unidades de pronto atendimento, outras doze (12) municipalidades dispõe de uma unidade de pronto atendimento cada, lembrando que por definição, no SUS, nem todo serviço de pronto atendimento precisa oferecer atendimento médico, por 24 horas ininterruptas ou leitos para observação e tratamento, sendo esses requisitos indispensáveis para o funcionamento de pronto socorros ligados a estruturas hospitalares. Ou seja, apenas 69,6% dos municípios da região já estão incluídos na estratégia de saúde da família, 47,8% contam com assistência de saúde mental, e oito municípios da AMLINORTE de pequeno porte, com menos de 10 mil habitantes, não contam com qualquer estrutura física, mesmo básica, dedicada ao atendimento local de emergências. Nessas localidades, os habitantes dependem integralmente do sistema de remoção do Sistema de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Já dois municípios com mais de 100 mil habitantes dispõem de motolância, uma unidade móvel de deslocamento rápido em que os profissionais se dirigem de moto ao endereço de atendimento, para reduzir o tempo da primeira abordagem, sequelas e morbidades, enquanto aguarda-se a remoção do paciente grave.

A região conta com seis hospitais filantrópicos que atendem pacientes do SUS e estão sediados em Santo Antônio da Patrulha (Hospital de Santo Antônio da Patrulha), Torres (Hospital Nossa

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Senhora dos Navegantes), Capão da Canoa (Hospital Santa Luzia), Osório (Hospital São Vicente de Paulo), Mostardas (Hospital São Luiz) e Palmares do Sul (Hospital São José), um hospital estadual que é hoje administrado pela Fundação Hospitalar Getúlio Vargas, o Hospital de Tramandaí, e um oitavo empreendimento hospitalar privado, da rede Lifeplus, recentemente inaugurado em Xangri-lá. Essa estrutura hospitalar conta com quinhentos e cinquenta e um (551) leitos convencionais, reservados ao SUS ou não, quarenta e oito (48) leitos especializados em unidades de tratamento intensivo (UTI) de adultos e dez (10) em UTI neonatal, assim como outros vinte e dois (22), sendo dez (10) adultos e (12) doze neonatais, para cuidados semi-intensivos, num total de seiscentos e vinte e um leitos (621). Quanto ao porte, os hospitais ofereceram 77,6 leitos cada, com capacidade instalada variando entre 30 a 109 leitos, ou ainda, pode se descrever a estrutura como contando com uma maioria de hospitais de médio porte (aqueles que dispõe de 51 a 150 leitos) e apenas dois hospitais de pequeno porte (até 50 leitos), que são os hospitais de Palmares do Sul e Mostardas (CNES, 2022). Optou-se por retirar desse rol os leitos convencionais e intensivos temporariamente ativados para atendimento aos casos de COVID-19 nos últimos dois anos, uma vez que as unidades de isolamento respiratório COVID vem sendo progressivamente desativadas desde que decretado o fim da emergência sanitária, em abril de 2022. Calcula-se a disponibilidade de 1,8 leitos para cada mil habitantes da região, utilizando-se a estimativa populacional do censo de 2010 que deve estar subestimada para dados de hoje. Para efeito de comparação entre o que seria desejável, a Organização Mundial de Saúde (OMS) preconiza 3 a 5 leitos para cada mil habitantes.

A lógica da regulação entre redes de atenção corresponde a sobreposição em camadas não justapostas de diferentes expertises técnica. No contra fluxo, embora a assistência básica caminhe em passos largos para generalização desde a reforma sanitária, com largos incentivos para implementação da estratégia de saúde da família, a média complexidade caminha para concentração de recursos em áreas que viabilizem seus investimentos e tornem-se referência para o segmento de saúde a que se destinam. No LN, um único hospital, o de Tramandaí, concentra a infraestrutura para atendimento de gestantes de alto risco, inclusive, com exclusividade de leitos para atenção neonatal disponíveis; por sua vez, o novo empreendimento do grupo Lifeplus em Xangri-lá tem seu foco voltado para procedimentos uro-oftalmológicos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Cabe a ressalva que a área de abrangência de cada central de regulação corresponde a região pactuada para cada serviço e área de atenção. Em função disso, a abrangência de uma central de regulação (seja ela municipal, regional ou estadual) pode variar, para cada procedimento regulado, entre os limites de uma mesma região de saúde, coordenadoria regional de saúde e região administrativa, macrorregião de saúde ou até para todo o estado, a exemplo de procedimentos ofertados em Porto Alegre, ou fazendo como referência por especificidades ou proximidade a unidades de saúde de outros estados. Por exemplo, mediante convênio municipal, os pacientes de média complexidade de Mampituba e Morrinhos do Sul são hoje regulados para atendimento no Hospital Nossa Senhora de Fátima de Praia Grande- SC, e não no hospital mais próximo de sua região, que seria o Hospital Nossa Senhora dos Navegantes, em Torres- RS, com distância semelhante.

As dificuldades existentes para assistência básica, além dos trâmites burocráticos referentes as cláusulas complexas de financiamento de iniciativas pelo Serviço Único de Saúde (SUS), destaca-se a dificuldade para contratação e retenção de profissionais de nível superior dedicados na ausência de uma carreira de estado estabelecida. São opções para contorná-la, visando manter acessibilidade e qualidade mínima de assistência integral: o oferecimento de pronto atendimento com presença intermitente de médicos, onde pessoal de enfermagem e de nível médio triam casos mais graves e encaminham para hospitais de referência; a tendência de incentivo a abordagens de saúde baseadas em saberes populares tradicionais e espiritualismo, abarcadas pelo codinome medicina alternativa, mesmo que sem obrigatoriedade de especialização médica para tal; subterfúgios fiscais para contratação de plantonistas via cooperativas, contratos temporários de trabalho e subsidiados pelos programas Mais Médicos e Programa de Valorização do Profissional de Atenção Básica (PROVAB). É comum na região litoral norte que um mesmo médico tenha três ou quatro vínculos empregatícios, mais de um inclusive com a mesma administração pública municipal, e divida seu tempo de trabalho unidades de saúde e até mesmo municípios diferentes, e não apenas com o atendimento privado. A precarização do trabalho, e do salário, atinge a todas as classes profissionais da saúde, como hoje é discutido sobre o piso salarial de enfermagem.

Quanto aos obstáculos para atendimento de média e alta complexidade no Litoral Norte, chama a atenção a ausência de um centro oncológico especializado que comporte os casos da região,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



que disputam recursos como pacientes de todo estado quando encaminhados para Porto Alegre, a ausência de unidades credenciadas para atendimento de emergências cardiovasculares e recursos diagnósticos de alta complexidade, a insuficiência de estrutura para diálise renal, a insuficiência também de atenção de qualidade em saúde mental e reabilitação, inclusive oral, e a fila de espera, piorada pela Pandemia, para procedimentos cirúrgicos em especialidades como urologia, ginecologia, oftalmologia e ortopedia. A demora pelo atendimento regulado para especialidades clínicas e cirúrgicas, embora possa ser acompanhada pela Ouvidoria da Secretaria de Estado em Saúde (SES) e seu serviço informatizado, depende da atenção e competência dos centros de regulação municipais que em cem por cento dos casos se confundem com a estrutura das Secretarias de Saúde e Bem-Estar Social e que são, muitas vezes, minadas por expedientes de politiquíssimo e clientelismo. Cabe a defesa que não apenas os painéis de referência em especialidades e a lista de espera, mas os critérios para encaminhamento e suas etapas administrativas devem ser transparentes e expostas ao escrutínio público. A proximidade com a capital do estado oferece tanto a expectativa de acesso a tratamentos de saúde diferenciados, quanto a frustração causada pela sobre demanda dos mesmos, e diminui o empenho para criação de iniciativas locais, até mesmo pelo custo de implementação e manutenção.

As iniciativas de consorciamento intermunicipal em saúde podem solucionar necessidades de pessoal, estrutura e financiamento para problemas de saúde comuns aos pequenos municípios sem estrutura própria para atendimento de emergências, procedimentos especializados e que demandam hospitalização (GERIGK, PESSALI, 2014; PRATES, 2015). A transição demográfica com envelhecimento, há persistência de hábitos culturais como o tabagismo e sedentarismo, o aumento de incidência de patologias crônicas, assim como impactos a saúde acumulados e prévios à mudança de paradigma preventivo da assistência em saúde básica no Brasil tornam indispensável garantir o acesso a atendimentos de média e alta complexidade em uma rede integral na perspectiva ampliada de possibilidade de recuperação da saúde, melhoria da qualidade e expectativa de vida. Sua articulação demanda uma real comparação em termo de efetividade de custos e qualidade de atendimento, operando fora da lógica de lucro sem, no entanto, deixar de perseguir a boa governança, a redução de desperdícios, procedimentos frívolos e superfaturamento dos tratamentos prescritos. Os Consórcios Municipais de Saúde

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



podem e devem ser estimulados como forma de cooperação e articulação de recursos existentes na região para melhor atender seus habitantes e reduzir a pressão sobre os recursos de saúde centralizados na região de Porto Alegre, em lógica contrária ao investimento ostensivo na compra apenas de ambulâncias para remoção de pacientes para tratamento longe de seus domicílios. Ambulâncias essas que são verdadeiros outdoors para os políticos locais do que para melhoria de fato da saúde de seus eleitores, uma vez que os tratamentos se tornam tardios, lentos e muitas vezes, não tem continuidade e qualidade ao retorno do paciente.

A exemplo do passado da criação da AMLINORTE, em 1998, com apenas três municípios membros que uniram esforços para um primeiro Consórcio Intermunicipal de Saúde voltado para uma iniciativa de farmácia popular, hoje, com o aprendizado do período pandêmico é preciso que os vinte três municípios membros discutam suas necessidades, interesses e descubram novas soluções para saúde e infraestrutura de higiene sanitária em sua região.

## CONCLUSÃO

Fronteiras entre campos da ciência são cada vez mais indistintas, e, mais do que pontos de separação, são (ou podem ser) locais de encontro. Métodos, metodologias e delineamento geográficos podem ser utilizados no campo de pesquisas em saúde, tendo em vista, tanto a complexidade dos assuntos abordados, quanto à tendência de convergência das fronteiras epistêmicas. Paraphrasing Raffestin, nossos problemas em saúde são problemas terrenos e, portanto, não estamos longe do território. Território e saúde são criações da sociedade em processo de transformação, o primeiro pode ser entendido como instrumento pelo qual indivíduos e comunidades tomam posse do mundo, a segunda criação pode ser compreendida como característica adaptativa elementar para qualidade de vida das pessoas, aquilo que permite a sua sobrevivência e reprodução. Ambos são também sede de todo tipo de problema a enfrentar durante essa metamorfose, e, se não houver cuidado, podem ser destruídos.

A organização espacial de serviços de saúde em redes regionais, levando em consideração as dinâmicas territoriais locais e regionais, bem como suas territorialidade, deve refletir a capacidade de agência de seus atores, a vulnerabilidade e fatores de força das instituições, a interdependência de seus interesses, e não é imune a estímulos externos, como a dependência de repasse de recursos e a conformidade com leis federais como a de responsabilidade fiscal.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Uma proposta de superação de modelo tradicional de prestação de serviços de saúde integrais, que inclui os hospitalares e de maior complexidade e, portanto, ultrapassam a disponibilidade de recursos próprios de pequenos municípios. Nessa lógica, para avaliação de efetividade dos sistemas de saúde municipal consorciados, estudos seriam necessários para avaliar se o sistema de governança horizontal das redes de atenção entre unidades de distintas densidades tecnológicas. Sugere-se uma agenda de pesquisa que possa complementar as informações disponíveis ao levantar para cada território a relação entre as políticas de integração em saúde, critérios de encaminhamento externo e o número de casos atendidos. Para esse último, cabe auditar a complexidade dos procedimentos realizados e custos, assim como avaliar o grau de resolutividade, tanto da rede de atenção primária local como associada, numa gestão baseada em metas e resultados clínicos. E, porque não começar essa empreitada nas regiões de saúde do Rio Grande do Sul?

Acredita-se que valorização da dimensão territorial em pesquisa na saúde, desvelando conflitos de interesses e base política de decisões entre escalas municipais e regionais, pode ser hábil para a construção de novos caminhos metodológicos que, ao articular os saberes e práticas de campos distintos, permita superar discursos imperativos, desenvolver diferentes argumentos e influenciar modos mais seguros e saudáveis de viver mesmo para quem está distante da infraestrutura em saúde das grandes metrópoles.

## REFERÊNCIAS

ATLAS Socioeconômico do RS/ Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 5ª. ed. Porto Alegre: SPGG, 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento:** aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 2017.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública* [online]. 2014, v. 48, n. 6, p. 1525-1543. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121779>. Acesso em: 28 jul. 2022.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no Limite:** território e multi/ transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MONKEN, Maurício; FELTER, Paulo, BARCELLOS, Christovam *et al.* O Território na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



saúde construindo referências para análises em saúde e ambiente. *In*: BARCELLOS, Christovam; MIRANDA, Ary de Carvalho; MOREIRA, Josino Costa *et al* (org.) **Território, Ambiente e Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

PRATES, Angelo. A importância dos consórcios intermunicipais para o sistema público municipal de saúde no Brasil. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, v.1, n. 73, 2015. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/importancia-dos-consorcios-intermunicipais-para-o-sistema-publico-municipal-de-saude-no>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecilia França. Série temas, V. 29, Geografia e Política. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RAMOS, Alexandre Costa. O crescimento populacional no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional: território e enfoque convencional. *Revista Gestão Premium*, v.5, n.1, p.124-142, 2016.

RS/ COSEMS- Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul. **Regiões de Saúde**. Porto Alegre:COSEMS-RS, 2020. Disponível em: <https://www.cosemsrs.org.br/regioes-de-saude>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

STROHACKER, Tânia Marques. Urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa. 2007, 399 f. Tese (Doutorado) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/10086>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SUERTEGARAY, Dirce. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Scripta Nova [online]**, v. 5, n. 79-104, 2001. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/313>. Acesso em: 28 jul. 2022.

VIANNA; Gabriel; RAMBO, Anelise Gracieli. Reflexões sobre o Desenvolvimento Regional no Litoral Norte Gaúcho: o que a Praia Esconde? *Anais do I Seminário de Desenvolvimento Regional*, de 3º de março a 1º de abril de 2016,. Taquara, RS: FACCAT, 2016.

ZUANAZZI, Pedro; BARTELS, Mariana. Estimativas populacionais do RS-2016. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

## VIVER MAIS PARANÁ: POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO HABITACIONAL NOS ANOS DE 2019 Á 2022

## LIVE MORE PARANÁ: URBAN DEVELOPMENT POLICIES HOUSING, IN THE YEARS 2019 TO 2022.

## VIVE MÁS PARANÁ: POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO VIVIENDA, EN LOS AÑOS 2019 A 2022.

Cristina de Oliveira dos Santos<sup>1</sup>, Lisandro Pezzi Schimit<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGG da Unicentro Campus Cedeteg; Bolsista, CNPq /Capes.

<sup>2</sup> Professor do departamento de Geografia do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais, Unicentro Campus Cedeteg.

### RESUMO

A Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e ainda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e elaboração, servem também para considerar a condição dos idosos no meio urbano e na questão de moradia. A Política Nacional dos Idosos e a Política Nacional Habitacional, cobram respostas para a demanda desse público quanto a moradia, sendo o período de 2019 e 2022, marcado por debates e necessidade de modificações e iniciativas, como verificado no Paraná. Frente o exposto, o objetivo geral desse artigo, portanto, foi desenvolver estudo sobre o Programa Viver mais Paraná dentro da Política de Desenvolvimento Urbano regional habitacional entre os anos de 2019 e 2022, que vieram a contemplar os idosos. Mediante estudo de revisão de literatura em diferentes fontes, portanto, compreendeu-se que, a PDU e a PNDR, influenciaram as iniciativas quanto a habitação no Paraná entre 2019 e 2022. O Programa Estadual de Habitação – Casa Fácil PR e o Programa Mais Viver Paraná são exemplos de operacionalização de políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais. Concluiu-se quanto ao Programa Mais Viver Paraná, que esse considera questões sociais e necessidade de demandas de público em específico. O Programa Mais Viver Paraná, por conseguinte, vem em contribuição para a garantia da dignidade humana dos idosos do Paraná e do exercício da moradia, mas em nível de desenvolvimento econômico regional, oferece geração de renda com a construção de edificações que movimenta a economia. Em trabalho conjunto e sistematizado, portanto, o Paraná com sua iniciativa reflete positivamente no déficit habitacional e em outros pontos.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Política habitacional. Infraestrutura urbana. Paraná População idosa.

### RESUMEN

La Política Regional de Desarrollo Urbano del Estado de Paraná-PDU, la Política Nacional de Desarrollo Regional - PNDR y también la Política Nacional de Desarrollo Urbano - PNDU y

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



su elaboración, por lo tanto, sirven para considerar la condición de los ancianos en las áreas urbanas y en el tema de la vivienda. La Política Nacional del Anciano y la Política Nacional de Vivienda exigen respuestas a la demanda de este público, siendo el período 2019 y 2022 marcado por debates y la necesidad de cambios e iniciativas, como se verificó en Paraná. En vista de lo anterior, el objetivo general de este artículo, por lo tanto, fue desarrollar un estudio sobre el Programa Viver Mais Paraná dentro de la Política Regional de Desarrollo de Vivienda Urbana entre los años 2019 y 2022, que pasó a incluir a los ancianos. A través de un estudio de revisión de literatura en diferentes fuentes, por lo tanto, se entendió que PDU y la PNDR, influyeron en las iniciativas sobre vivienda en Paraná entre 2019 y 2022. El Estado Programa Vivienda – Casa Fácil PR y el Programa Mais Viver Paraná son ejemplos de operacionalización de políticas de desarrollo urbano y habitacional. Se concluyó sobre el Programa Mais Viver Paraná, que considera las cuestiones sociales y la necesidad de demandas públicas específicas. El Programa Mais Viver Paraná, por lo tanto, contribuye a garantizar la dignidad humana de los ancianos en Paraná y el ejercicio de la vivienda, pero a nivel de desarrollo económico regional, ofrece generación de ingresos con la construcción de edificios que mueven la economía. En un trabajo conjunto y sistematizado, pues, Paraná con su iniciativa refleja positivamente el déficit habitacional y otros puntos.

**Palabras clave:** Urbanismo. Política de vivienda. Infraestructura urbana. Paraná Población anciana.

## ABSTRACT

The Regional Urban Development Policy for the State of Paraná-PDU, the National Policy for Regional Development - PNDR and also the National Policy for Urban Development - PNDU and elaboration, therefore, also serve to consider the condition of the elderly in urban areas and in the housing issue. The National Policy for the Elderly and the National Housing Policy demand answers to the demand of this public, with the period 2019 and 2022 being marked by debates and the need for changes and initiatives, as verified in Paraná. In view of the above, the general objective of this article, therefore, was to develop a study on the Viver Mais Paraná Program within the Regional Urban Housing Development Policy between the years 2019 and 2022, which came to include the elderly. Through a literature review study in different sources, therefore, it was understood that the PDU and the PNDR, influenced initiatives regarding housing in Paraná between 2019 and 2022. The State Housing Program – Casa Fácil PR and the Mais Viver Paraná Program are examples of operationalization of urban and housing development policies. It was concluded regarding the Mais Viver Paraná Program, that it considers social issues and the need for specific public demands. The Mais Viver Paraná Program, therefore, contributes to guaranteeing the human dignity of the elderly in Paraná and the exercise of housing, but at the level of regional economic development, it offers income generation with the construction of buildings that moves the economy. In joint and systematized work, therefore, Paraná with its initiative reflects positively on the housing deficit and other points.

**Keywords:** Urban planning. Housing policy. Urban infrastructure. Paraná Elderly population.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 significou avanços variados na regulamentação da proteção social brasileira. De acordo com Martins (2021), essa trouxe um Estado com o objetivo de garantir um sistema de proteção digno à sociedade e a garantia de direitos. O foco veio a ser garantia do exercício de cidadania, dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza, promoção do bem de todos.

Dentre os direitos sociais garantidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foram incorporado o direito à moradia, junto com a assistência aos desamparados. Os idosos, como parte dos grupos minoritários em direitos, foram tratados no artigo 230 do texto constitucional, sendo sua proteção uma obrigação não somente da família, mas também da sociedade e do Estado. Dignidade, bem-estar, garantia do direito à vida, somaram-se ao direito de moradia (BRASIL, 1988).

O direito dos idosos quanto a moradia foi incluído na Lei n. 8.842 de 04 de janeiro de 1994, que representou o nascimento de uma Política Nacional do Idoso em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e suas orientações. A Lei n. 10.741 de 1º de outubro de 2003 denominada Estatuto do Idoso, seguindo esse avanço abordou os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994; BRASIL, 2003).

Perante o Estatuto do Idoso foi colocada como obrigação do Estado a garantia de muitos direitos já constitucionalmente definidos, tendo o direito à habitação capítulo próprio. No artigo 37 foi destacado o direito à moradia digna como obrigação da família e do Estado e no artigo 38, se viu o direito a participação de idosos em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos (BRASIL, 2003).

A obrigação para com os idosos quanto ao direito à moradia tornou-se algo incorporado ao governo federal, estados e municípios. Os programas ou projetos envolvendo a garantia do direito à moradia vieram a ser realidade, sendo o programa estadual Viver mais Paraná uma expressão e exemplo de programas habitacionais voltados para o atendimento de idosos, em especial aqueles com renda de um a seis salários mínimos.

O Programa Viver Mais Paraná adveio do artigo 4º do Decreto n.2.845 de 28 de setembro de 2011, que instituiu o Programa Morar Bem Paraná, visto restar estabelecido ser de obrigação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR o desenvolvimento de novos programas e ações para atender demandas, frente necessidades habitacionais, no Estado. O programa, por conseguinte, veio para garantir o direito de moradia aos idosos não somente por obrigações constitucional ou legal, mas pela demanda habitacional nesse público (PARANÁ, 2011; PARANÁ, 2022).

De acordo com Schimdt (2009), os programas habitacionais tem uma questão quanto o exercício de direito à moradia, mas isso é feito principalmente porque existe um espaço de múltiplos interesses, agentes, articuladores e públicos. Na questão da casa própria tem-se uma realidade de milhares de indivíduos e tal não pode ser ignorada.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Observando o colocado e aplicando-se isso no contexto dos idosos, o Programa Viver Mais Paraná tem um sentido, uso, aplicação e validade que deve ser conhecido. Esse também tem relação com a Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, porque essa população foi colocada dentre as prioridades de políticas públicas habitacionais seja em macrorregiões ou sub-regiões.

O objetivo geral desse artigo, portanto, foi desenvolver estudo sobre o Programa Viver mais Paraná dentro da Política de Desenvolvimento Urbano regional habitacional entre os anos de 2019 e 2022, que vieram a contemplar os idosos. No que se refere aos objetivos específicos, este visou apresentar os idosos enquanto população no Brasil e Paraná, seus direitos e as questões existentes em sua vivência em sociedade; destacar o direito de moradia como parte dos direitos dos idosos e de obrigação do governo federal, Estados e municípios; pesquisar o que são as Políticas de Desenvolvimento Urbano Habitacional e de que maneira incorporam os idosos; expor o que é o Programa Viver Mais Paraná enquanto representação de Política de Desenvolvimento Urbano Habitacional do Estado entre 2019 à 2022, sua validade para os direitos dos idosos e suas impactos na realidade e tecido urbano das cidades.

Abordar o presente tema se justifica, pois dentro das projeções populacionais no Paraná, seguindo tendência nacional e mundial é de crescimento quanto ao número de idosos. De acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2019), se prevê um crescimento no total de idosos entre 2018 e 2040, com queda no total de nascimentos e de jovens. Assim, considerando a condição de minoria social, de vulnerabilidade e risco aos direitos que os idosos vivenciam é importante abordar tal assunto.

A pesquisa se justifica, pois longevidade, educação, renda e saúde têm relação com a moradia, refletindo condições da população em dimensões essenciais. As Políticas de Desenvolvimento Urbano Habitacional tem preocupação com os idosos e o Programa Viver Mais Paraná é um exemplo de iniciativa que trata o idoso no contexto das cidades e no exercício do direito à moradia. Portanto, se justifica estudar esse programa no contexto histórico de 2019 à 2022 e suas contribuições.

### 1.1 Metodologia

O presente artigo correspondeu a pesquisa de revisão de literatura narrativa simples com coleta de dados bibliográficos em diferentes fontes. Optou-se por esse tipo de pesquisa, uma vez que conforme Marconi e Lakatos (2021), essa é método por meio do qual se tem processo de busca, análise, bem como a descrição dos dados quanto a um conhecimento específico. No caso da opção pela revisão narrativa, essa foi no sentido de uma busca de informações sobre o assunto.

Na presente pesquisa deu-se a definição de coleta de dados em fontes físicas, bem como em bases de dados como o Google Acadêmico, o Planalto Federal, sites governamentais do Paraná e outros. No que se refere as fontes como pesquisas institucionais, artigos, teses e dissertações, deu-se uso de critério dessas serem em especial na área de desenvolvimento regional ou afins.

Todos os materiais reunidos foram lidos e fichados, analisados de maneira qualitativa e subjetiva para melhor entendimento dos autores coletados e exposição do que veio a ser compreendido. As fontes fichadas vieram a ser aplicadas na redação do artigo organizado em



introdução, desenvolvimento do assunto, considerações finais e referências cujo conteúdo a seguir foi exposto.

## **2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO HABITACIONAL, IDOSOS COMO PARTE DE MINORIAS SOCIAIS E O PROGRAMA VIVER MAIS PARANÁ – UM ESTUDO SOBRE OS ANOS DE 2019 A 2022**

A questão do déficit habitacional é objeto de atenção no Brasil, já que sendo a moradia um direito, as condições precárias ou irregulares da mesma vem contra os direitos sociais em diferentes públicos. Frente o exposto, os investimentos em habitação e infraestrutura urbana não podem ser ignorados, mas sim debatidos, porque programas nacionais ou estaduais de moradia tem seu papel e validade.

De acordo com Cruz e Giacobbo (2022), cabe o debate de Políticas de Desenvolvimento Urbano Habitacionais, uma vez que, o déficit habitacional é alto e o modo de vida nas cidades gera desafios para qual os gestores públicos precisam ter respostas. Há déficit habitacional no ambiente urbano, a gentrificação, o nascimento de quetos e favelas, a segregação social e precarização de moradia.

As Políticas de Desenvolvimento Urbano Habitacionais, nesse sentido vem para mitigar os efeitos do déficit habitacional com favorecimento de melhores condições de concessão do direito à moradia e mesmo de aluguel social (CRUZ, GIACOBBO, 2022). Tais políticas historicamente passaram por mudanças no Brasil e entre 2019 e 2022 tem vivenciado período diferente e que cabe debate, com destaque aquelas que se refere aos idosos enquanto público.

A seguir, portanto, se apresenta estudo realizado quanto tais políticas tendo os idosos como público, o estado do Paraná como local e o período de 2019 a 2022 como período, discutindo quais são as políticas nacionais e estaduais de desenvolvimento urbano e habitacional e a importância das mesmas para o exercício do direito à moradia para aqueles acima de 60 anos.

### **2.1 Os idosos no Brasil e Paraná – direitos e questões de vivência em sociedade**

A velhice é considerada a última fase do ciclo de vida humano antecedendo a morte. Sobre o envelhecimento, expõe Valle (2021), que pesquisas tem demonstrado que a população mundial e brasileira vem passando por um processo diferente, onde há queda no total de nascimento e aumento na longevidade dos seres humanos. A ideia de longevidade parece interessante, no entanto, o envelhecimento traz questões e vivências que precisam ser entendidos.

Tem-se calculado que o total da população mundial com 60 anos ou mais terá crescimento de 300% nos próximos 50 anos, saltando de 606 milhões para cerca de 2 bilhões em 2050. Estima-se que, a população idosa nos países subdesenvolvidos viverá aumento de 4 vezes no total atual, chegando a 1,6 bilhões aproximadamente em 2050. No Brasil a projeção de aumento para 2050 também será alta (VALLE, 2021).

Expõe Debert (2019), que ao se considerar que fatores econômicos, políticos, geográficos, históricos e culturais podem ter representações sociais distintas da velhice e do idoso, seja em curto, médio e longo prazo, o fenômeno do aumento da longevidade e do aumento no total de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



idosos não pode ser ignorado. Há uma luta política e por direitos constitucionais e humanos que não deve ser desconsiderada, pois os idosos são sujeitos de direitos e considerados minorias sociais.

Sobre o envelhecimento, coloca Bezerra, Vera e Beserra (2022), que esse é processo inevitável na vida humana, marcado por mudanças e variadas perdas em razão do declínio do ritmo biológico, mas também pela maneira como a sociedade passa a entender o idosos. Ser idoso é mais do que ter idade igual ou superior a 60 anos, porque no envelhecimento se tem processo complexo, pluridimensional que afetam todos os aspectos da vida.

No envelhecimento se vive declínio de aspectos biológicos da capacidades física, no qual fragilidades variadas se firmam. Há no envelhecimento aspectos biológicos, psicológicos e sociais, pressões sociais, bem como uma nova posição e situação na sociedade que obrigou o Estado a criar formas de proteção dos idosos para um envelhecimento digno, porque na sociedade capitalista prevalece a ideia de capacidade de produção (BEZERRA, VERA, BESERRA, 2022).

A situação dos idosos dentro da sociedade capitalista levou a substituição da ideia de sabedoria, pela questão da condição de limitações vindas com a idade, do idoso como não produtivo. O Estado, portanto, precisou responder a condição dos idosos, trazendo direitos, deveres da família, sociedade e Estado, motivo pela qual esses foram contemplados na Constituição Federal de 1988, Lei n. 8.842 de 04 de janeiro de 1994 e na Lei n. 10.741 de 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994; BRASIL, 2003).

Os idosos na Constituição Federal de 1988 são sujeitos de direitos quanto igualdade, dignidade, direito a vida, saúde, privacidade e outros. Dentro do texto constitucional o artigo 230 traz a obrigação da família, sociedade e Estado quanto ao amparo de pessoas idosas, com defesa de sua dignidade, bem-estar e direito a vida, sendo os programas de amparo relevantes (BRASIL, 1988).

Na Lei n. 8.842 de 04 de janeiro de 1994 ou Política Nacional do Idoso se coloca a garantia do exercício de direitos sociais, exigindo criação de condições para sua autonomia, integração e mesmo participação efetiva na sociedade. Na Lei n. 10.741 de 1º de outubro de 2003 ou Estatuto do Idoso, os direitos sociais dos idosos também são elencados, sendo as políticas públicas meios para o exercício dos direitos definidos (BRASIL, 1994; BRASIL, 2003).

A questão dos idosos segundo Santos (2022), merece atenção, porque apesar dos direitos garantidos e das Políticas Públicas de proteção ao mesmos serem dirigidas para sua proteção frente risco social ou sua promoção como ser humano, ainda muito na prática precisa ser feito. Estado, portanto, é cobrado em evoluir e entender as consequências do envelhecimento populacional na condição de extrema desigualdade socioeconômica e diversidade cultural que há no Brasil, sendo a inclusão dos idosos em Políticas de moradia ou habitação exemplo de iniciativas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 2.2 Idosos e o Direito de Moradia no contexto das Políticas de Desenvolvimento Urbano Habitacional

No Estatuto do Idoso brasileiro, em seu artigo 8º o envelhecimento é colocado como um direito personalíssimo, sendo sua proteção uma obrigação da família, sociedade e Estado e um direito social. Nesse se coloca como parte dos direitos fundamentais dos idosos a proteção a vida e a saúde, por meio de políticas sociais públicas que garantam um envelhecimento não apenas saudável, como ainda digno (BRASIL, 2003).

Na Constituição Federal de 1988 a igualdade faz dos idosos sujeitos de direitos, sendo o direito a moradia em condições dignas um desses. Também no Estatuto do Idoso brasileiro o direito a moradia é colocado no direito à habitação, destacando-se não somente o direito de moradia digna em família natural, substituta ou instituições, como também a inclusão desses em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos, tendo o mesmo prioridade na aquisição de imóveis (BRASIL, 1988; BRASIL, 2003).

Sobre o envelhecimento e o direito à moradia, expõe Santos (2022), que após 2000 no pleno desenvolvimento de Política Nacional de Habitação, o Estatuto da Cidade acabou por permear os idosos, porque a função social da propriedade foi melhor mencionada. A Política de habitação no Brasil veio a ter uma interface com políticas direcionadas para a população idosa.

Essa interface se deu porque a Política Nacional do Idoso com suas definições e centralização de ações teve como foco resguardar e ajudar na positividade do exercício de direitos fundamentais definidos na Constituição Federal de 1988. A Política Nacional do Idoso significou o idoso integrando várias áreas, pois no artigo 10 da Política Nacional do idoso definiram-se vários pontos (BRASIL, 1994).

Benefícios, serviços, programas, projetos e todas as articulações importantes para a proteção social para as pessoas idosas vieram integrar o cenário brasileiro com Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso. O artigo 10 da Política Nacional do Idoso preconizou as competências dos órgãos e entidades públicas nos âmbitos da assistência social, saúde, educação, trabalho, previdência social, habitação, urbanismo e justiça (BRASIL, 1994; BRASIL, 2003).

A articulação de habitação ou moradia para a população idosa, a articulação da ideia de moradia digna para idosos, portanto, veio a integrar o contexto do desenvolvimento urbano, do espaço das idades, a necessidade de moradia digna e de acessibilidade. Não somente a valorização da saúde para envelhecimento ativo, como a discussão quanto ao exercício do direito de moradia digna trouxe políticas e projetos voltados para esse público (SANTOS, 2022).

De acordo com Oliveira *et al.* (2021), o governo federal, Estados e Municípios tem obrigação quanto a garantia do exercício de habitação e do direito de moradia, porque esse se liga ao resgate da dignidade da pessoa humana. A moradia e o idoso é parte do lugar de envelhecer, significando algo para o exercício desse enquanto cidadão e ser humano.

No direito à cidade e a cidade amiga do idoso são iniciativas que destacam uma tendência da Organização das Nações Unidas, porque essa não somente destacou o total de pessoas que residem em áreas urbanas, como também a questão dos idosos. Ter cidades justas, inclusivas,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



democráticas e sustentáveis em seu planejamento, portanto, tem que considerar os idosos e moradia em seu contexto (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

O Guia Global das cidades amigas de pessoas idosas da Organização Mundial da Saúde (2007), não apenas mostra os direitos dos idosos nos espaços de desenvolvimento urbanos, como enfatiza a questão da habitação e conseqüentemente do exercício da moradia. Esse guia é um reconhecimento do envelhecimento populacional e não só da urbanização da moradia.

Esse guia ser para destacar que a administração pública federal, estadual e municipal devem ver no exercício de Políticas Públicas Habitacionais que incluem idosos ou nos projetos de moradia, uma forma de inclusão social e garantia de direitos. No desenvolvimento regional ou urbano a população idosa precisa ser contemplada considerando suas necessidades (OMS, 2007; OLIVEIRA *et al.*, 2021). O Paraná a exemplo dessa necessidade de iniciativa tem considerado no Programa Viver mais Paraná, que se refere a moradia para idosos.

### **2.3 A Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná – PDU e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU em âmbito Habitacional entre 2019 à 2022**

Para se abordar o Programa Viver Mais Paraná cabe entender o mesmo como parte da Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, mas ainda, em função de sua relação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, da elaboração Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Isso é colocado, porque as iniciativas no Estado do Paraná tiveram variadas influências pelas mudanças entre 2019 a 2022.

A Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU foi instituída pela Lei n. 15.229 de julho de 2006, com foco no planejamento e desenvolvimento estadual de maneira equilibrada, focando em planos diretores municipais, desenvolvimento econômico e sustentável regional e urbano, como também em relação a população (PARANÁ, 2006).

No que se refere a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR essa adveio por meio do Decreto n. 9.810 de 30 de maio de 2019. A finalidade da mesma foi a redução de desigualdades econômicas e também sociais, tanto intra como inter-regionais, através da criação de oportunidades para crescimento econômico, obtenção de renda e melhora na qualidade de vida da população. Tal é parte importante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ainda em formulação (BRASIL, 2019; BRASIL, 2022).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU em sua formulação entre 2019 e 2022 tem mantido o foco de ação articulada de ação federal, estadual, distrital e municipal em nível público ou privado, com programas e investimentos que reduzam desigualdades socioespaciais e tragam equilíbrio no processo de urbanização. O foco é a melhora na renda, mas principalmente na qualidade de vida das pessoas (BRASIL, 2019; COSTA *et al.*, 2020).

É importante expor, que não somente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR foi algo após 2019, como também a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, tem impactos nas mudanças em relação ao acesso a habitação. O foco foi a melhora nos padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população urbana.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCuentRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Segundo Bruno (2020), no desenvolvimento urbano a produção de cidades e a forma como as pessoas utilizam ou vivem nas mesmas é algo importante. Assim, dentre 2019 e 2020 a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU ainda em elaboração tem levado ao repensar do espaço urbano ou as concentrações urbanas e seus arranjos populacionais. A mesma ainda, junto com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, tem exigido de Estados e municípios ao debate, regulação e avanço em programas habitacionais.

Na ideia de desenvolvimento urbano há desde 2019 até 2022 uma formulação que foca em urbanização inclusiva e sustentável, com gestão participativa e integrada. Na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU até esse período há o debate sobre a urbanização considerando mulheres, idosos, crianças e pessoas com deficiência. O foco é um planejamento nacional e regional que foca no desenvolvimento, no entanto, com uma urbanização inclusiva e sustentável. A PNDU é, por conseguinte, uma resposta a necessidade de políticas nacionais urbanas (BRUNO, 2020).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2020) entre 2019 e 2020 a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU gerou influências em políticas habitacionais em vários níveis. As Conferências da Cidade tem contribuído para a elaboração dessa política com visão de território, organização intersetorial na articulação de políticas e na organização interfederativa com governança multinível. O uso de informações territoriais, populacionais, a ideia de renda, de necessidades, com estados e municípios juntos, podem beneficiar a população.

Observando o disposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, entre 2019 até 2022 a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU em elaboração, vem significando o planejamento o previsão de nova agenda urbana em escala municipal e na escala supramunicipal, além de uma integração regional onde as relações interfederativas são importantes. Nessa a demografia e a questão da equidade social são debatidas junto com o desenvolvimento econômico local, segurança pública, meio ambiente e sustentabilidade (IPEA, 2020; BRASIL, 2022).

Observando o exposto, a Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, somada as definições da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e influenciada pela ainda em elaboração, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU trouxe modificações e respostas quanto a questão habitacional urbana no Estado entre 2019 e 2020.

No Paraná seguindo a Política Nacional de Habitação, sua Política de Desenvolvimento Urbano Regional e ainda a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, teve iniciativas quanto a questão de moradia. A Lei Ordinária n. 20.394 de 04 de dezembro de 2020 trouxe o nascimento o Programa Estadual de Habitação – Casa Fácil PR e o Programa Mais Viver Paraná (PARANÁ, 2020).

Embora dentro da intenção da Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, o Programa Mais Viver Paraná responde a Política de Desenvolvimento Urbano



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Regional. Para sua aprovação, porém deu-se o uso do artigo 4º do Decreto n.2.845 de 28 de setembro de 2011 porque o referido decreto define ser de obrigação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR o desenvolvimento de novos programas e ações para atender demandas, frente necessidades habitacionais, no Estado (PARANÁ, 2011; PARANÁ, 2022).

O Programa Mais Viver Paraná lançado em 2019, por conseguinte, veio para a questão da moradia em espaço urbano para a população idosa. Isso se deu em conformidade não somente por obrigação constitucional ou legal, mas pela orientação Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pelo que já vem sendo colocado na ainda em desenvolvimento Política Nacional de Desenvolvimento Urbano porque há uma demanda habitacional nesse público e a necessidade de cumprir o colocado pela lei.

## 2.4 O Programa Viver Mais Paraná enquanto parte da Política de Desenvolvimento Urbano Habitacional e sua importância para idosos

Para abordar o Programa Viver mais Paraná como parte da Política de Desenvolvimento Urbano Habitacional deve-se entender a relevância da habitação como direito, da questão do déficit habitacional e das iniciativas. No que refere-se a habitação essa deve ser entendida em sua validade, porque seu objetivo permitir o abrigo do ser humano.

Quanto à habitação destaca Motta e Castro Junior (2009) e Lima e Barros (2022), que essa não apenas é importante, como configura um dos problemas na área de gestão pública em diferentes países, em especial em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, onde junto com a desigualdade social, tem-se o déficit habitacional.

No Brasil a questão da habitação é encontrado desde 1946, mas mesmo com a Constituição Federal de 1988 definindo a moradia como direito, as condições de moradias precárias e irregulares, apenas tiveram uma melhora nos programas habitacionais após 2000. A Política Habitacional se fortaleceu a partir de 2000, focando no desenvolvimento local e na inclusão de pessoas (MÜLLER, 2014; LIMA, BARROS, 2022).

A Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005 significou não apenas a disposição quanto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Deu contribuição para a Política Nacional de Habitação no Brasil modificando de certa forma o cenário do até então déficit habitacional (BRASIL, 2005; ABRÃO, 2022).

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV adveio com a Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009, com fins de agir quanto ao déficit habitacional e favorecer a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas. Lei n. 14.118 de 12 de janeiro de 2021 que instituiu o Programa Casa Verde Amarela, para famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$7.000,00 (SCHMIDT, 2009; BRASIL, 2021)

A Portaria ME n. 1.683 de 16 de março de 2022 criou ainda o Programa Aproxima, com o intuito de garantir o direito à moradia a famílias de baixa renda em áreas urbanas através de uso de bens imóveis da União. Nota-se, portanto, que todas essas iniciativas somadas a Política de Desenvolvimento Urbano Habitacional, vieram como respostas (BRASIL, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



De acordo com Müller (2014) as políticas públicas urbanas tiveram um tempo moroso, para acontecer no Brasil. Neste desfecho, houve a necessidade de impulsos dos movimentos populares, para a questão fosse a pauta dos debates, em relação ocupações irregulares, e acesso a moradia digna. Observando isso, se entende que os movimentos populares quanto ao direito a moradia para idosos também foram realizados.

O Programa Mais Viver Paraná lançado em 2019, portanto, nasceu como um programa estadual habitacional cujo público são os idosos com renda de um até seis salários mínimos. Este baseia-se na parceria entre prefeituras e a COHAPAR, com vistas de construção de condomínios horizontais fechados, com um total de 40 moradias para casais ou idosos solteiros, dotados de infraestrutura de saúde, assistência social e lazer (COHAPAR, 2022).

Observando o funcionamento do Programa Mais Viver Paraná nota-se que esse atua dentro da Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, bem como das definições da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e em conformidade com a ainda em elaboração, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Isso se dá porque não somente proporciona habitações para população vulnerável, como renda regional para trabalhadores e empresas participantes em licitações.

Sobre o Programa Mais Viver Paraná cabe colocar ainda, que esse configura exemplo de atuação no sentido de habitação de interesse social, porque traz para os idosos a possibilidade de uma moradia digna e come estrutura, que evita exclusão social, sendo uma iniciativa da administração pública do Paraná válida. É a manifestação do disposto, onde Estados tem o direito de desenvolvimento regional, como ainda criação de programas habitacionais (BRASIL, 2005).

No que se refere ao direitos dos idosos garantidos pelo Programa Mais Viver Paraná, vê-se que esse atende a promoção de autonomia dos idosos, da vida digna, além de contribuir para evitar contradições e vulnerabilidades que a posição dos idosos tem em sociedade. O programa é uma iniciativa para promoção ou efetivação dos direitos da pessoa idosa, regida por iniciativas integradas da área estadual, municipal, privada e pública que vem em consonância com a Política Nacional dos Idosos (BRASIL, 2010).

Segundo Santos Júnior, Diniz e Sauler Junior (2020) o direito a moradia é importante para os seres humanos enquanto parte da sociedade, sendo essencial sua determinação e organização no espaço urbano. A moradia se liga a dignidade, contribuindo para a saúde, para a qualidade de vida ou o bem-estar global. Considerando isso, a moradia para os idosos contribui para o exercício dos direitos da pessoa humana e de cidadania.

Para os idosos a Política Pública de moradia em nível federal, municipal ou estadual tem contribuições relevantes. De acordo com Azevedo, Silva Júnior e Eulálio (2022), o envelhecimento populacional é um fato que irá tornar-se maior em gerações futuras, cobrando respostas. Projetos de habitação para idosos são válidos para qualidade de vida, proteção e a própria percepção de si e da vida no espaço urbano e sociedade.

O Programa Mais Viver Paraná é um tipo de representação de iniciativas como as Cidades Amigas dos Idosos, da moradia social, da concessão e garantia do direito à moradia. Não é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



somente um cuidado quanto a moradia, como ainda o oferecimento de estrutura adequada aos idosos considerando suas necessidades. Será como moradia definitiva ou temporária, as habitações concedidas pelo programa oferece a possibilidade de residir em local digno e salubre (PARANÁ, 2022).

Dentro do índice de déficit habitacional, os idosos tem participação, motivo pela qual, conforme Oliveira *et al.* (2021), as cidades amigáveis para idosos, são uma iniciativa de estados e municípios para responder as necessidades desse público em específico. Moradia, saúde, respeito, inclusão social, entre outros pontos podem ser encontrados, sendo o Programa Mais Viver Paraná uma representação disso.

Para a operacionalização de uma Política de Desenvolvimento Urbano Habitacional que integre a todos, o Programa Mais Viver Paraná é uma ferramenta importante. Quanto aos idosos, isso significa uma Política Pública que segundo Mergulhão (2022), contribui para os Direitos Humanos dos mesmos no espaço urbano. É dar o direito de moradia digna, de prevenção de doenças, de exposição a riscos de violência e vulnerabilidade de outras formas.

Oferecer moradia para os idosos é uma forma de garantia de cumprimento de direito constitucionalmente garantido. É uma forma de proteção social e do atendimento da demanda de uma população que envelhece, que é a falta de moradia. Observando o Programa Mais Viver Paraná considerando a Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU, bem como das definições da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, portanto, esse atende a direitos fundamentais dos cidadãos e contribui para o desenvolvimento econômico e social onde esse passa a ser implementado.

### 3 CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu compreender que a questão da moradia é tão importante, quanto o envelhecimento populacional no Brasil e no mundo, que requer cumprimento de direitos dos idosos e atendimento de suas demandas. O estudo destacou que, dentro do déficit habitacional no contexto urbano, os idosos incorporam parte da população, piorando suas condições que já são de vulnerabilidade pessoal e social.

O estudo destacou que, há no Brasil uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, bem como uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU que se encontra em elaboração. No Estado do Paraná viu-se que se tem uma Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU. Todas essas focam na necessidade de se ter atendimento de demandas de públicos, além do desenvolvimento econômico.

Observando o Programa Mais Viver Paraná, nota-se que esse sendo parceria entre a COHAPAR e prefeituras, traz meios de criação de renda, como ainda de atendimento de uma demanda habitacional de um público, que tem direitos garantidos constitucionalmente e em Estatuto próprio, mas que condição vulnerável.

Verificando o período de 2019 e 2022, a Política de Desenvolvimento Urbano Regional para o Estado do Paraná-PDU e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, tem focado no atendimento de demandas habitacionais e apesar de falhas, todas as iniciativas são

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



válidas. No que se refere a moradia, o financiamento, os programas voltados para interesse social ou públicos específicos, são válidos.

Para os idosos o Programa Mais Viver Paraná que veio a figurar em 2019, traz formas de condições de habitação dignas para os idosos, garantindo a autonomia pessoal, a segurança, espaços adequados para a saúde entre outros. É uma maneira de tornar o ambiente urbano mais adequado aos idosos, além de responder a uma parcela da população que integra o déficit habitacional e contribuindo para a geração de renda pela possibilidade de licitação nas edificações que incluídas nesse projeto.

## 4 REFERÊNCIAS

ABRÃO, Frederico L. **Avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação Urbana no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período de troca de 2009 e 2019.** 2021. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Universidade Federal de Goiânia, Goiânia, 2021.

AZEVEDO, Ana Luiza M. de; SILVA JÚNIOR, Edivan Gonçalves da; EULÁLIO, Maria do Carmo. Projetos pessoais de idosos a partir de uma Política Pública de moradia. **Revista Psicologia e profissão.** v.42. e234922. p.1-17. 2022.

BEZERRA, Wanessa B. de S.; VERA, Ellen Debora Aguiar de S.; BESERRA, Maria dos R. Envelhecimento e política de assistência social: contradições e desafios nas ações de proteção social básica para o idoso. **Research, Society and development.** v.11.n.11. e296111133549. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei n. 8.842 de 04 de janeiro de 1994.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei n. 10.741 de 01 de outubro de 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: 10 set. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em 10 set. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei n. 11.977 de 07 de junho de 2009.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 10 set. 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



BRASIL. Planalto Federal. **Decreto n. 9.810 de 30 de maio de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei n. 14.118 de 12 de janeiro de 2021.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14118.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria ME n. 1.683 de 16 de março de 2022.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-1.683-de-16-de-marco-de-2022-386468351>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Política Nacional do Idoso.** 1. Ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Documentos para download.** set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/documentos-para-download>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRUNO, Ana Paula. **Desenvolvimento urbano:** o contexto de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nov. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/SEINFRA\\_TCU\\_Desenvolvimento\\_Urbano\\_APB\\_final\\_para\\_publicacao\\_site\\_MDR.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/SEINFRA_TCU_Desenvolvimento_Urbano_APB_final_para_publicacao_site_MDR.pdf). Acesso em: 10 set. 2022.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* **Contextualização e diretrizes gerais para a Política de Desenvolvimento Urbano.** Brasília: IPEA, 2020.

CRUZ, Arthur V.; GIACOBBO, Guilherme Estima. Políticas Públicas de Aluguel Social no Brasil e suas modalidades: desafios face ao déficit habitacional. **XVIII Seminário Internacional – demandas sociais e políticas públicas sociedade contemporânea.** 2022. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/22200/1192613721>. Acesso em: 10 set. 2022.

DEBERT, Guita Grin. **Desafios da velhice:** políticas públicas, gênero e relações entre gerações. Pesquisa FAPESP. 2019.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Projeção da População dos municípios do Paraná para o período de 2018 a 2040.** Curitiba: IPARDES, 2019. Disponível em: [https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/file/s/documento/2019-09/nota\\_tecnica\\_populacao\\_projitada.pdf](https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/file/s/documento/2019-09/nota_tecnica_populacao_projitada.pdf). Acesso em: 10 set. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU):** contribuição das Conferências da Cidade para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de->



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento-urbano/ContribuicaodasConferenciasdaCidadepar  
 aacontraodaPolítica1.pdf. Acesso em: 10 set .2022.

LIMA, Daniel Barbosa dos S.; BARROS, Glhevysson dos S. Programa habitacional e moradias longínquas: acesso ou retrocesso ao direito à cidade às mulheres negras? **Cadernos UniFOA**. v.17. n. 49. P.111-121. ago. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, Danniell Adriano A. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivim, 2021.

MERGULHÃO, André Queiroz. **Políticas Públicas e Direitos Humanos voltados para os idosos**. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídico-Políticas) Universidade Portualense. Porto, 2022.

MÜLLER, Azemir. **Regularização e acesso à terra urbana em Guarapuava/PR**. 2014, 142 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Guarapuava, 2014.

OLIVEIRA, Suelyn Maria Longhi de *et al.* Índices de desenvolvimento humano nos municípios amigáveis a pessoa idosa do sudoeste paranaense. **X Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional**. Desenvolvimento regional em perspectiva. Set. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/20970/1192613465>. Acesso em: 10 set .2022.

OMS – Organização Mundial de Saúde. **Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas**. 2007. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43755/9789899556867\\_por.pdf;jsessionid=C0D9D90BF593AC2C6DB2ADF9D0746E4D?sequence=3](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43755/9789899556867_por.pdf;jsessionid=C0D9D90BF593AC2C6DB2ADF9D0746E4D?sequence=3). Acesso em: 10 set. 2022.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Habitação no centro de São Paulo: da ocupação à moradia**. 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

PARANÁ. Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR. **Viver mais Paraná**. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Viver-Mais>. Acesso em: 10 set. 2022.

PARANÁ. Paraná cidade. **Lei n. 15.2229 de 25 de julho de 2006**. Disponível em: <https://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Urbano,os%20participantes%20citados%20no%20Art.>. Acesso em: 10 set. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



PARANÁ. Leis Estaduais. **Decreto n. 2.845 de 28 de setembro de 2011.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-2845-2011-parana-institui-o-programa-morar-bem-parana-no-ambito-do-estado-do-parana-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 set. 2022.

PARANÁ. Leis estaduais. **Lei ordinária n. 20.394 de 04 de dezembro de 2020.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20394-2020-parana-institui-o-programa-estadual-de-habitacao-casa-facil-pr-no-ambito-do-estado-do-parana-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 set. 2022.

SANTOS, Joilma de O. dos. Breves considerações acerca da problemática da habitação e o envelhecimento da classe trabalhadora. **Revista Longeviver.** Ano. IV. n.15. Jul./ago./set. São Paulo. 2022.

SANTOS, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Mara Ramos de G.; SAULE JUNIOR, Nelson (orgs.). Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

SCHMIDT, Lisandro Pezzi. **A (re) produção de um espaço desigual: poder e segregação socioespacial em Guarapuava (PR).** 2009. 281 f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

VALLE, Ida Raichtaler do. **Envelhecimento populacional e migração: um olhar sobre instituições de longa permanência étnicas em São Paulo e Rio Grande do Sul e a migração de aposentados norte-americanos para Cuenca, Equador.** 2021. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática 4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## A ABORDAGEM DA GESTÃO DO CONHECIMENTO NAS DIVERSAS REGIÕES E SEGMENTOS DO BRASIL: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO

### THE KNOWLEDGE MANAGEMENT APPROACHES IN BRAZILIAN REGIONS AND ENTERPRISES: A BIBLIOMETRIC STUDY

### ENFOQUE DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN VARIAS REGIONES Y SEGMENTOS EN BRASIL: UM ESTUDIO BIBLIOMETRICO

Patrícia Pereira Pacheco<sup>1</sup>, Cristina Keiko Yamaguchi<sup>2</sup>, Kristian Madeira<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Sistemas Produtivos (PPGSP) de forma associativa entre UNIPLAC, UNC, UNESC e UNIVILLE; Bolsista Prosc/Capes.

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento; Coordenadora Geral do PPGSP.

<sup>3</sup> Doutor em Ciências da Saúde; Coordenador local do PPGSP na UNESC.

#### RESUMO

A gestão do conhecimento vem sendo considerada cada vez mais uma disciplina que contribui para o desenvolvimento das estratégias da empresa. Mas para que isso ocorra, é necessário que os processos de conhecimento estejam alinhados ao planejamento da organização. No entanto, percebe-se que algumas organizações não têm uma forma de gerir e transformar seus conhecimentos para melhor aproveitá-lo. A fim de compreender alguns fatores que possam estar ligados ao desenvolvimento da GC nas organizações, essa bibliometria desenvolvida com base nos trabalhos do Banco de Dados de Teses e Dissertações (BDTD), buscou analisar quais regiões têm mais estudos sobre o tema; foram analisados também os segmentos que mais apareceram entre os trabalhos e quais as justificativas/objetivos foram utilizadas para o desenvolvimento de tais estudos. Dentre os trabalhos selecionados, foram identificados dois estados com maior número de estudos desenvolvidos. Quanto ao segmento, o de tecnologia e o de educação se mostraram mais significativos, e quanto ao propósito das pesquisas, temas voltados à compreensão e desenvolvimento de teorias e métodos de GC, assim como a relação da GC com a inovação ganharam destaque.

**Palavras-chave:** Gestão do conhecimento. Desenvolvimento Organizacional. Inovação. Conhecimento.

#### RESUMEN

La gestión del conocimiento es un tema cada vez más tenido como una disciplina que contribuye para el desarrollo estratégico de las organizaciones. Pero, para que se suceda, es requerido que los procesos del conocimiento caminen por la misma dirección. Es notable que algunas organizaciones no tienen una forma de administrar y transformar sus conocimientos para que mejor lo aprovechen. Este análisis bibliométrico tuvo el objetivo de comprender algunos de los factores que se pueden estar conectados a la gestión del conocimiento en las organizaciones; fue desarrollada en el Banco de Datos de Teses e Dissertações (BDTD) y se buscó analizar las regiones que más han publicado trabajos con el tema gestión del conocimiento, los tipos de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



organizaciones que hicieron los estudios y los propósitos que al desarrollo de las pesquisas. En el medio de los trabajos seleccionados, fueron identificados dos estados con un número más representativo de pesquisas sobre el tema. Los tipos de organizaciones con mayor número de estudios fueran las de tecnología y educación. Cuánto a los propósitos y justificativas de las pesquisas, hubo notoriedad para los temas que presentaron la comprensión y desarrollo de las teorías y métodos de la GC; también la relación de la GC con la innovación tuvo destaque.

**Palabras clave:** Gestión del conocimiento. Desarrollo de organizaciones. Innovación. Conocimiento.

## ABSTRACT

Knowledge management has come approached day by day as a topic that contributes for organizational development. However, to be it possible, its necessary that the knowledge processes keep aligned to the organization planning. Moreover, its noted that some organizations need a way to manage and transform their knowledge to have a better use of it. This article aims to comprehend the factors linked to the development of knowledge management processes in organizations. This bibliometric study based on research by the *Banco de Dados de Teses e Dissertações (BDTD)*, have looked to analyze which regions have made most thesis and dissertations about KM. in addition, there were analyzed the most mentioned areas, and finally, the purpose/ objectives of these studies. Among the works selected, were identified two states with a bigger number of research about KM. About the segment, technology and education were highlighted. Regarding the purpose of these researches, topics related to the comprehension and development of theory and KM methods as the relationship between KM and innovation were significantly mentioned.

**Keywords:** Knowledge Management. Organizational development. Innovation. Knowledge.

## INTRODUÇÃO

A gestão do conhecimento é um tema que vem sendo abordado nas mais diversas áreas de atuação pelo fato de que, para Maier (2007), o conhecimento é um ativo que contribui para as estratégias da empresa. Mas para que isso ocorra, é necessário que os processos de conhecimento estejam alinhados ao planejamento da empresa, para que assim possam ser implantadas práticas de gestão que venham a agregar valor aos resultados da organização.

Mendes *et al.* (2020) destacam a afirmação de Maier (2007) ao comentarem que é necessário um alinhamento estratégico da gestão do conhecimento com os negócios que a empresa propõe, para que seja possível alcançar os objetivos.

A necessidade constante de desenvolvimento exige que as empresas empreguem determinados esforços para se adaptar e implantar mudanças em seus diversos setores. Muitos são os motivos que levam as organizações a mudarem, seja por necessidade, por estratégia, iniciativas inovadoras, redução de custos, aumento de competitividade, entre outros. Seja qual for o motivo, mudar significa adotar novos meios de se executar as atividades e se propor a acompanhar a variações de mercado (PEREIRA, 2018).



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Para buscar inovação e competitividade, é necessário que a empresa tenha domínio sobre seus ativos e encontre a melhor forma de utilizar seus conhecimentos, visando otimizar suas atividades e reduzir perdas. Dessa forma, para Pereira (2018), entende-se que as empresas precisam entender os fatores de mercado e que estes devem ser monitorados constantemente.

Com base na importância de se desenvolver os recursos da organização para obter vantagem competitiva e inovação, existe algum estado ou setor com maior índice de estudos sobre a gestão do conhecimento no Brasil?

Para responder à essa pergunta, foi desenvolvida uma análise bibliométrica que buscou verificar as regiões (estados) e os segmentos com maior quantidade de estudos em relação a gestão do conhecimento, e quais as causas mais ligadas à busca por esse tema. Foram analisadas 27 teses e dissertações do Banco de Dados de Teses e Dissertações (BDTD), no período entre 2011 e 2021.

A aplicação da bibliometria se mostrou importante para a realização deste estudo, visto que através dela é possível buscar por ocorrências que podem se tornar fatores e objetos de estudo, levantando novos conceitos, descobrindo lacunas e novas propostas para estudos futuros.

## GESTÃO DO CONHECIMENTO

Para Reis (2016), o conhecimento tem papel estratégico quando se trata de criar produtos e serviços, assim como gerenciá-los. Trata-se de um ativo que, apesar de muito importante, não é algo pertencente às organizações, visto que ele está nas pessoas. Para a autora, tudo o que ocorre dentro da organização depende da comunicação entre as pessoas e como elas interagem.

Há muitas definições para a gestão do conhecimento (GC), que para Amante e Petri (2017, p. 4):

[...] envolve a coleta, organização e distribuição de conhecimento que é acumulado por um período de tempo com a finalidade de melhorar e aumentar a vantagem competitiva de uma organização ou simplesmente para alcançar os objetivos gerais da organização.

A gestão do conhecimento tem ganhado muitos conceitos e pontos de vista, ganhando pesquisas em diversas áreas e formas diferentes de se representar (MAIER, 2007). Assim como o conhecimento, a informação também chega das mais diversas formas e a grande quantidade de informações existentes podem impactar nos cenários das organizações caso não sejam gerenciadas (REIS, 2016).

Conhecimento e informação são importantes para a criação de inovações, ideias e gestão de recursos dentro da organização. Esses dois termos, embora se complementem, não são a mesma coisa. Para Strauhs *et al.* (2012), esses são dois insumos que, se bem geridos, contribuem para gerar inovações para a organização. Portanto, para que eles sejam usados corretamente, é necessário que haja uma compreensão do processo, que vai desde a coleta de informações, até o registro e as práticas que levam à criação do conhecimento.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A informação é um conjunto de dados que fornecem solução específica para um problema. A partir da obtenção da informação, da compreensão e do compartilhamento dessas, é possível criar conhecimento (STRAUHS *et al.*, 2012).

## DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Para Maier (2007), desenvolvimento organizacional são os esforços empregados com o objetivo de resolver problemas visando sinergia, interação, estrutura, tecnologia e aspectos culturais nas empresas.

Strauhs *et al.* (2012) têm a gestão do conhecimento como um fator que reúne as estruturas de tecnologias e pessoas que são necessárias para gerenciar os conhecimentos espalhados pela empresa. Essa junção alinhada ao planejamento estratégico da empresa permite a obtenção de melhorias e resultados positivos para a organização, garantindo seu desenvolvimento.

O desenvolvimento organizacional tem relação com as condições capacitadoras através da criação do conhecimento e inovação (CRACO, 2017). Busca-se desenvolver as estratégias e operações na organização através de novas tecnologias e práticas. Strauhs *et al.* (2012) salientam que as práticas não devem ser empregadas de forma aleatória sem uma conexão entre os processos. Também não é ideal que sejam implantadas práticas isoladas.

Assim, para entender como funcionam alguns processos de conhecimento, é possível observar alguns modelos de gestão do conhecimento no Quadro 1:

QUADRO 1 – MODELOS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO

Modelo	Características
Davenport e Prusak (1998)	Considera que o conhecimento não deve e star centralizado nos sistemas de informação, e são classificados em: mercado do conhecimento, geração do conhecimento, codificação do conhecimento e compartilhamento do conhecimento.
Leonard-Barton (1998)	O conhecimento é utilizado por meio de práticas gerenciais. Esse controle possui 4 subsistemas: Resolução de problemas nas atividades correntes; Integração do conhecimento no interior da empresa por meio de funções e projetos; Inovação e experimentos visando ao longo prazo e Unificação das entradas dos conhecimentos externos.
Karl Sveiby (1998)	Tem por base o ativo intangível da organização. Se dividem em competência do funcionário, estrutura interna e estrutura externa.
Takeuchi e Nonaka (1997)	É baseado no ciclo de socialização, externalização, combinação e internalização dos conhecimentos, gerando o modelo SECI e a espiral do conhecimento.

Fonte: Adaptado de Strauhs *et al.* (2012).

Esses modelos de conhecimento permitem às organizações buscarem a melhor forma de gerenciar seus conhecimentos a fim de desenvolver pessoas e ativos, que para Strauhs *et al.* (2012) estão entre os objetivos da gestão do conhecimento.

## CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

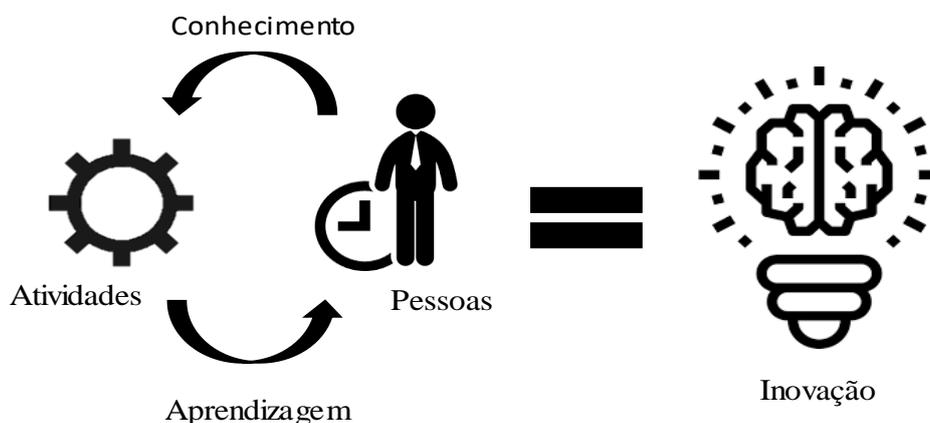
Como já citado, informação, conhecimento e inovação são tópicos relacionados; para Strauhs *et al.* (2012) isso ocorre a partir da obtenção da informação, o tratamento da informação, sua transformação em conhecimento, e por fim, a transformação do conhecimento em inovação.

Para Ganzer (2017), o ambiente em que a organização se encontra é caracterizado pela rapidez com que a globalização toma impulso através da informação, das novidades, tecnologias e altas demandas vindas de clientes. Com isso, torna-se necessário que, cada vez mais, as empresas busquem por processos inovadores, tanto para oferecer melhores produtos, quanto para entregá-los com qualidade e de forma rápida.

A inovação é obtida também através do conhecimento, pois a partir dele surgem novas ideias e formas de se realizar determinada atividade. Fukunaga (2015) considera a gestão do conhecimento como fonte de recursos para inovação, caracterizando-a como promissora na contribuição para processos inovadores, e que para reconhecer o conhecimento como peça importante nos processos de inovação, é necessário desenvolver uma cultura que tenha a gestão do conhecimento como prática.

A importância da gestão do conhecimento para gerar inovação é perceptível se considerarmos que o conhecimento é gerado por pessoas, que são o principal ativo da organização; e esse processo de aprendizagem pelo qual as pessoas passam é o que proporciona a inovação em atividades, processos e produtos (STRAUHS *et al.*, 2012). A Figura 1 mostra a relação do conhecimento com os processos de aprendizagem para gerar inovação.

FIGURA 1 – INOVAÇÃO ATRAVÉS DA GERAÇÃO DE CONHECIMENTO



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório. Para Gil (2008), essas pesquisas possuem o objetivo de proporcionar uma visão geral de determinado fato. Sua característica qualitativa se dá pelo fato de que este estudo busca observar se existe alguma região com maior concentração de estudos na área de gestão do conhecimento, e se está ligado a algum outro fator, como o desenvolvimento ou inovação, por exemplo.

Para Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa qualitativa busca analisar os fenômenos e relacioná-los a algum outro fator ou causa. É uma pesquisa bibliográfica, caracterizada por Gil (2008) como estudos extraídos de materiais já existentes, como é o caso da bibliometria apresentada neste artigo.

Os dados foram coletados no Banco de Dados de Teses e Dissertações, onde buscou-se pelo tem “Gestão do Conhecimento” em um período entre 2011 e 2021. Buscou-se analisar: qual região foi realizado o estudo, o segmento de empresa, e foram analisadas as justificativas, objetivos ou perguntas de pesquisa, para identificar se os motivos que levaram os trabalhos a abordarem o tema GC estão ligados à inovação. Foram analisados 27 artigos, dos quais um deles foi excluído por duplicidade, resultando em 26.

Vale salientar que, para cada trabalho existe um método e resultados diferentes; o presente estudo buscou apenas quantificar para identificar os termos que mais aparecem.

Para obtenção dos dados, foi utilizada estatística básica, representada por gráficos e percentuais. Os dados foram coletados e organizados em uma planilha da Microsoft Excel, onde foram colocadas todas as informações importantes sobre os artigos encontrados. A Figura 2 mostra o desenho do método de pesquisa.

FIGURA 2 – DESENHO DA METODOLOGIA

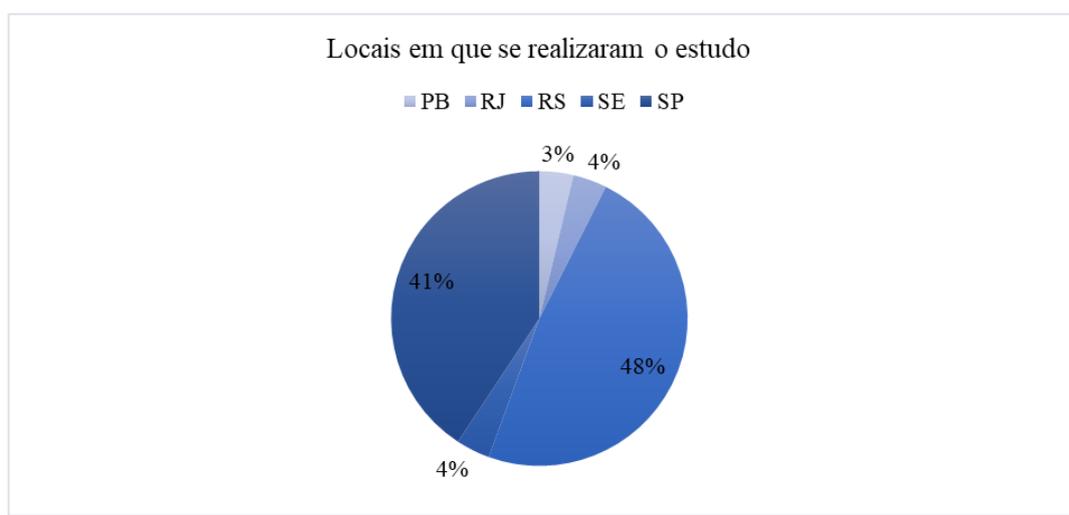
Tipo de Pesquisa			Características		
Natureza	Abordagem	Objetivo	Procedimento	Base	Instrumento
Básica	Qualitativa	Exploratório	Bibliográfico	Material existente	Teses e dissertações

Fonte: Adaptado de Prodanov e Freitas (2013).

## DESENVOLVIMENTO

Buscando compreender as características dos trabalhos identificados e responder à pergunta de pesquisa, foram analisados alguns dados. Em relação à região onde foram realizados os estudos, percebe-se uma maior parcela em dois estados, conforme gráfico da Figura 3.

FIGURA 3 – PRINCIPAIS ESTADOS EM QUE SE REALIZARAM O ESTUDO



Fonte: Autores (2022).

Os principais estados que apresentaram estudos relacionados ao tema foram Rio Grande do Sul (13 estudos) e São Paulo (11 estudos). Juntos, esses dois representam 89% dos resultados da análise. São grandes estados que possuem regiões metropolitanas e diversas empresas, fazendo com que a busca pelo desenvolvimento de estudos que impulsionam o crescimento organizacional também seja crescente. Segundo o Índice FIEC de Inovação dos Estados (2021), esses dois estão entre os mais inovadores do Brasil no ranking geral, onde São Paulo ocupa a 1ª posição, e o Rio Grande do Sul ocupa a 3ª posição. Esses índices medem fatores de capacidade e de resultados, que vão de capital humano à infraestrutura e empreendedorismo.

Além disso, a Universidade de Caxias do Sul (UCS), uma das universidades que mais publicaram o tema, promove o TecnoUCS, um projeto que visa conectar empresas ao mundo da ciência e tecnologia através da gestão do conhecimento (TECNOUCS, 2022). Espaço destinado para a fundamentação teórica, discussão e resultados. O título e os subtítulos dos itens são de livre escolha dos autores, dependendo da natureza do trabalho.

Já em relação ao segmento da empresa, podemos observar as informações no gráfico da Figura 4:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



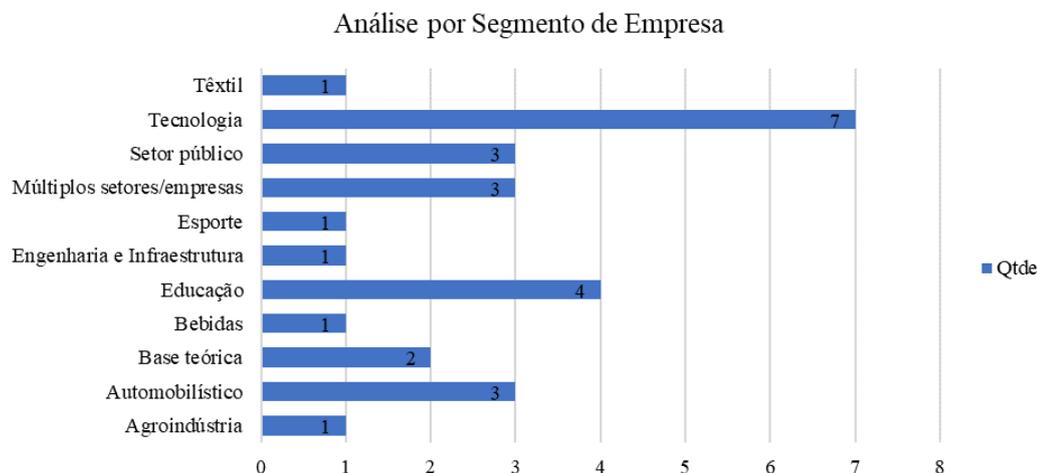
PROMOTORES:



APOIO:



FIGURA 4 – SEGMENTOS DAS EMPRESAS ONDE SE REALIZARAM OS ESTUDOS



Fonte: Autores (2022).

Dentre as áreas onde se realizaram os estudos selecionados, foram identificadas 11 divisões para compor a análise, e a mais incidente foi a de tecnologia, que representa 25,93%, com 7 trabalhos encontrados. Isso pode estar relacionado ao fato de que a tecnologia da informação está em constante desenvolvimento, pois a procura por recursos para automatizar e armazenar processos de forma eficiente cresce dia após dia. Sampaio (2020), ao apresentar seu estudo da gestão do conhecimento com enfoque em mídias sociais, afirma que é necessário investir em GC para que as organizações ganhem competitividade e fiquem à frente de seus concorrentes, e as mídias sociais são boas formas para desenvolver essa prática.

As tecnologias de informação vêm evoluindo, e é através dos recursos tecnológicos que as empresas buscam ampliar suas capacidades de operação, análise, divulgação e competitividade. Assim, essa área tem muito a colaborar para o desenvolvimento da gestão do conhecimento, seja na disseminação, criação ou armazenamento de informações, gerando impacto positivo e se tornando uma ação estratégica nas organizações (TOMOMITSU, 2017). O autor ainda destaca que a GC é fortemente ligada ao conhecimento explícito, mas ajuda também no desenvolvimento do conhecimento tácito, que promovem a interação e compartilhamento.

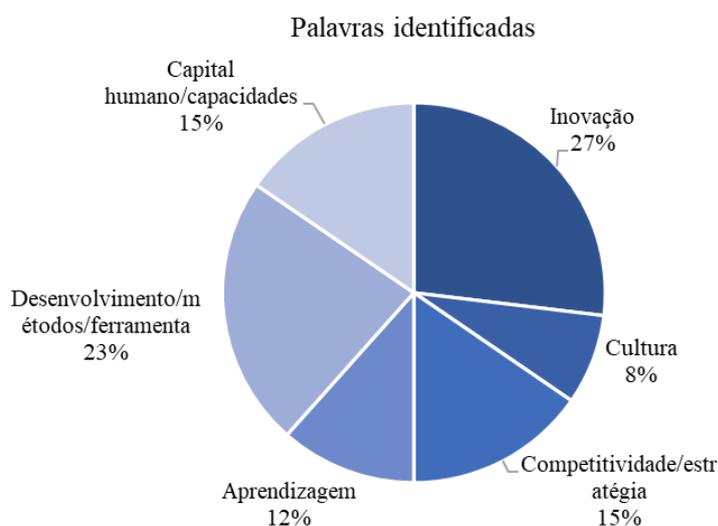
Em seguida, o setor de educação apresenta 14,81% dos trabalhos desta amostragem, com 4 resultados. As instituições têm por base o conhecimento, assim, entende-se que é um dos segmentos que tem maior preocupação em gerenciá-lo e desenvolver modelos e estratégias para validar o tema na prática, formando ligações entre as instituições de ensino e empresas. As instituições de ensino buscam fortemente por excelência e, para Nascimento (2017) as competências organizacionais são decisivas para obter lugar de destaque nesse mercado.

O setor público, múltiplos setores e automobilístico tiveram 3 resultados cada, representando 11,11% cada um. Entende-se por “múltiplos setores” os trabalhos que foram realizados com diversos profissionais de empresas diferentes. Apesar de alguns setores terem um resultado que se destaca entre outros, pode-se perceber que há uma variedade de organizações que buscam abordar o tema; seja no fornecimento de produtos ou serviços, há um interesse comum em

abordar a gestão do conhecimento a fim de compreender o comportamento das organizações acerca do assunto. Partindo desse contexto de que a GC é um assunto interdisciplinar, Silva (2011) caracteriza o conhecimento como “uma fonte crítica” que levou as empresas a tratarem do assunto com mais cuidado, dedicando-se ao seu gerenciamento, para que se possa estabelecer uma atmosfera mais inovadora.

Para verificar se a busca pelo tema GC nas organizações tem alguma relação com inovação ou outros termos, foram levantadas as principais justificativas descritas nos trabalhos, onde, lendo justificativa, objetivo e/ou problema de pesquisa, buscou-se extrair o fator, representado aqui por palavras, que levou à execução do estudo através de alguma palavra que representasse tal motivo (Figura 5):

FIGURA 5 – PALAVRAS IDENTIFICADAS NAS JUSTIFICATIVAS, OBJETIVOS OU PROBLEMA DE PESQUISA



Fonte: Autores (2022).

Levantando as causas, objetivos e ideias que levaram os autores a executarem suas pesquisas, é possível analisar o conjunto de necessidades que envolvem a gestão do conhecimento, assim como sua contribuição para os mais variados setores e ações de planejamento.

Nessa abordagem, um dos termos que mais aparece ligado aos propósitos da pesquisa é a inovação, onde 7 trabalhos apresentaram o termo em seu propósito de realização de pesquisa, no sentido de tentar compreender de que forma o conhecimento pode virar uma peça estratégica para gerar inovações, ou como na pesquisa realizada por Ganzer (2017), onde foram testadas diversas variáveis para encontrar alguma relação entre GC, Inovatividade e inovação de produto; ou Gonzalez (2011) que citou que a inovação é algo muito exigido na área onde o estudo foi aplicado, assim, tornou-se necessário compreender os fatores ligados à GC dentro do setor produtivo.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Outra questão abordada foi a falta da gestão de documentos e informações para reter e compartilhar conhecimentos, com 6 trabalhos, onde percebeu-se em alguns estudos a busca pela criação de um sistema ou metodologia que torne possível a GC. Reis (2016) identificou em seu estudo uma lacuna entre compartilhamento de conhecimento e os processos de criação de conhecimento. Já Silva (2015) buscou entender as formas de gestão para que se possa identificar falhas para se oferecer um serviço de qualidade.

Tiveram também temas ligados às capacidades e competitividade, com 4 trabalhos cada; seguido por aprendizagem e cultura, enfatizando que a formação e capacitação de pessoas influenciam diretamente na criação do conhecimento organizacional. Alguns desses trabalhos buscam esclarecer algumas teorias e até mesmo criar um embasamento teórico que torne mais claro a relação da gestão do conhecimento com alguma outra área, como inteligência competitiva, cultura e até mesmo algumas ferramentas de GC.

## CONCLUSÃO

Com base nos trabalhos analisados e resultados obtidos, pode-se considerar que a GC é um tema que contribui para o desenvolvimento de soluções em diversas áreas, e que pode estar relacionado a temas variados no que diz respeito a gestão estratégica da organização e de pessoas.

A GC é uma disciplina que pode envolver e unir fatores para a construção de novas formas de gestão e desenvolvimento, gerando assim inovações; é uma área que tem grande contribuição para trabalhos que envolvam gestão de pessoas e de tecnologia, e de que forma essas podem contribuir para a competitividade das organizações. Foi possível identificar que o termo “inovação” tem representatividade nos trabalhos, mencionado em 27% dos trabalhos analisados, destacando a ideia de Strauhs *et al.* (2012) de que o conhecimento pode ter influência nos processos de inovação; mesmo que de forma indireta, a inovação apresenta certa relação com os processos de gestão do conhecimento (GANZER, 2017).

Assim como afirma González (2011), a GC é um assunto interdisciplinar e que envolve aspectos característicos das organizações, assim como questões sociais e culturais. É necessário delimitar o estudo de acordo com objetivos propostos a fim de desenvolver metodologias que vão auxiliar as organizações na busca pelo conhecimento.

Existe uma concentração maior dos estudos acerca do tema em regiões mais desenvolvidas, que possuem diversas organizações e boas estruturas de universidades e apoio à pesquisa. Rio Grande do Sul e São Paulo foram os estados onde se encontraram mais estudos que envolvem a GC, tratando-se de lugares que possuem grandes capitais, universidades e recursos para o desenvolvimento, aumentando assim as tendências à busca por fatores que possam contribuir para o desenvolvimento de estratégia e inovação nas formas de gestão.

O segmento que teve mais representatividade dentro deste estudo foi o de tecnologia, mas vale destacar que a variação apresentada pelos demais estudos dá enfoque à característica interdisciplinar do tema e sua relevância para todos os tipos de empresas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## REFERÊNCIAS

AMANTE, Claudio José; PETRI, Cristiele Aparecida. Técnicas e Ferramentas de Gestão do Conhecimento & Inovação: O Caso do Instituto Federal de Santa Catarina. In: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 17., 2017, Mar del Plata. Anais [...]. Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-16. Disponível em:

[https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/181200/101\\_00092.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/181200/101_00092.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 08 jan. 2022.

CRACO, Tania. **Criação do Conhecimento e Inovação Como Variáveis Mediadoras da Relação Entre as Condições Capacitadoras e o Desempenho Organizacional**. 2017. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Caxias do Sul e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3324/Tese%20Tania%20Craco.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jun. 2022.

FUKUNAGA, Fernando. **Cultura Organizacional Como Fator de Influência no Ciclo de Gestão do Conhecimento**. 2015. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), São Paulo, 2015. Disponível em:

<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/1140/1/Fernando%20Fukunaga.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

GANZER, Paula Patricia. **Inovação de Produto a Partir dos Processos de Gestão Do Conhecimento e da Inovatividade no Setor Têxtil**. 2017. 483 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ucs.br/handle/11338/3077>. Acesso em: 28 jun. 2022.

GONZALEZ, Rodrigo Valio Dominguez. **Gestão do Conhecimento: Uma Análise do Setor Automobilístico a Partir de Fatores Contextuais da Organização**. 2011. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011. Disponível em:

<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/3376/3762.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jul. 2022.

MAIER, Ronald. **Knowledge Management Systems**. 3. ed. Innsbruck: Springer, 2007. 720 p.

MENDES, Antonio *et al.* Fatores Críticos de Sucesso para a Implantação da Gestão do Conhecimento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO, 15., 2020, Online. Anais [...]. SBGC, 2020. p. 16-32. Disponível em:

[http://www.sbgc.org.br/uploads/6/5/7/6/65766379/anais\\_do\\_km\\_brasil\\_2020.pdf](http://www.sbgc.org.br/uploads/6/5/7/6/65766379/anais_do_km_brasil_2020.pdf). Acesso em: 14 set. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



NASCIMENTO, Ricardo José da Cunda. **Processo de Aprendizagem Organizacional no Desenvolvimento de Competências Organizacionais**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uces.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3180/Dissertacao%20Ricardo%20Jose%20da%20Cunda%20Nascimento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 jul. 2022.

PEREIRA, Alana Deusilan Sester. **A formação das capacidades dinâmicas por meio da gestão de indicadores de conhecimento**. 2018. 203 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24210/ALANA%20PEREIRA%20-%20TESE%20FINAL%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 set. 2022.

REIS, Ingrid Weingärtner. **O papel do compartilhamento do conhecimento a partir da gestão do conhecimento**. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18157/tde-05102016-135303/publico/IngridWeingartnerReisDEFINITIVO.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2022.

SAMPAIO, Gabriel Gonçalves. **A Relação Entre as Mídias Sociais e a Gestão Do Conhecimento nas Organizações**. 2020. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212621/001116682.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jul. 2022.

SEBEN, Patrícia Saraiva. **Aprendizagem Individual e Grupal em Serviços Empresariais Intensivos em Conhecimento: Um Estudo de Casos Múltiplos**. 2017. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uces.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3179/Dissertacao%20Patricia%20Saraiva%20Seben%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jul. 2022.

SILVA, Roberta Salgado Gonçalves da. **Proposta de Diretrizes para o Desenvolvimento da Gestão do Conhecimento por Meio de Comunidades de Prática**. 2011. 103 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18157/tde-05032011-103349/publico/roberta.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2022.

STRAUHS, F. R. *et. al.* **Gestão do Conhecimento nas Organizações**. Curitiba: Aymar. Educação, 2012.

TOMOMITSU, Henrique Takashi Adati. **A Relação Entre as Capacidades de Tecnologia da Informação e a Gestão do Conhecimento: Uma Visão Sob a Perspectiva da Resource-**



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



*Based View*. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Escola Politécnica da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-27042018-101032/publico/HenriqueTakashiAdatiTomomitsuOrig17.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ZANANDREA, Gabriela. **Capacidade Absortiva Mediando a Relação Entre Processos de Gestão do Conhecimento, Inovação e Desempenho**. 2018. 186 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3777/Tese%20Gabriela%20Zanandrea%20PPGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jun. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática X: Xxxxx

## A GESTÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA PARA A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO DA UNIVERSIDADE ATRAVÉS DA PESQUISA PARTICIPATIVA

SOCIAL MANAGEMENT AS AN ALTERNATIVE FOR THE PRODUCTION OF KNOWLEDGE FROM THE UNIVERSITY THROUGH PARTICIPATORY RESEARCH

LA GESTIÓN SOCIAL COMO ALTERNATIVA PARA LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO DESDE LA UNIVERSIDAD A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA

**Verónica Orellana-Navarrete<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Doctoranda de Gestão Tecnológica en la Escuela Politécnica Nacional

### RESUMO

Este ensaio é parte da análise teórica correspondente à pesquisa de doutorado sobre o papel das universidades equatorianas no processo de inovação social. Para a sua elaboração, foi desenvolvida uma revisão da literatura relevante sobre a missão das universidades, a gestão social e a definição de inovação social. Uma abordagem da teoria crítica é estabelecida para convidar à reflexão sobre a missão das universidades e seu papel como agentes de transformação social que buscam a consolidação de processos democráticos e de justiça social. Propõe-se integrar os princípios da gestão social no trabalho universitário, especificamente no que diz respeito às funções substantivas de pesquisa e articulação, com foco no desenvolvimento de projetos de pesquisa participativa que busquem empoderar comunidades e promover o exercício da cidadania deliberativa. dos princípios da solidariedade e do bem comum.

**Palavras-chave:** pesquisa participativa, gestão social, universidade, inovação social.

### RESUMEN

Este ensayo es parte del análisis teórico correspondiente a la investigación doctoral sobre el rol de las universidades ecuatorianas en el proceso de innovación social. Para su elaboración se desarrolló una revisión de la literatura relevante sobre la misión de las universidades, la gestión social y la definición de innovación social. Se establece un enfoque desde la teoría crítica para invitar a la reflexión sobre la misión de las universidades y su rol como agentes de transformación social que busquen la consolidación de los procesos democráticos y la justicia social. Se plantea integrar los principios de la gestión social en el quehacer universitario, específicamente en cuanto a las funciones sustantivas de investigación y vinculación dando foco al desarrollo de proyectos de investigación participativa en donde se busque empoderar a las comunidades y promover el ejercicio de la ciudadanía deliberativa en el marco de los principios de solidaridad y bien común.

**Palabras clave:** investigación participativa, gestión social, universidad, innovación social.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This essay is part of the theoretical analysis corresponding to the doctoral research on the role of Ecuadorian universities in the process of social innovation. For its preparation, a review of the relevant literature on the mission of universities, social management and the definition of social innovation was developed. An approach from critical theory is established to invite reflection on the mission of universities and their role as agents of social transformation that seek the consolidation of democratic processes and social justice. It is proposed to integrate the principles of social management in university work, specifically in terms of the substantive functions of research and linkage, focusing on the development of participatory research projects that seek to empower communities and promote the exercise of deliberative citizenship, within the framework of the principles of solidarity and common good.

**Keywords:** participatory research, social management, university, social innovation.

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo constituye una parte del análisis conceptual en la investigación doctoral en Gestión tecnológica que discute el rol de las universidades ecuatorianas en el proceso de innovación social. El enfoque en el que se fundamenta el estudio es la gestión social, pues se busca una alternativa en los procesos de gestión que se llevan a cabo para generar nuevos conocimientos científicos y tecnológicos desde las universidades fomentando entornos participativos que persigan el bien común y la justicia social. En este sentido, el presente ensayo se enfoca en aportar al debate sobre las metodologías de investigación participativas y su articulación con la gestión social.

A nivel general, existe un consenso en que las universidades ejercen su misión a través de tres funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión. La función de docencia tiene lugar en la formación de futuros profesionales de diferentes ramas. La investigación y desarrollo busca generar o mejorar los conocimientos, procesos y productos como fruto de un trabajo creativo que aporte a la innovación. Mientras que la proyección social, extensión o vinculación constituye la tercera función e incluye varias actividades como transferencia de tecnología, asesorías técnicas, cursos, publicaciones, servicio social, entre otros (ALONSO et al., 2021; MAYORGA, 1999).

En el caso de la legislación ecuatoriana, estas funciones se describen en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), así, en el artículo 24 se señala que la distribución de recursos por parte del Estado se realizará en función del cumplimiento de las funciones sustantivas, en donde se indica que con respecto a la investigación se

...considerarán al menos el impacto y aplicabilidad de las investigaciones a los problemas del país, las publicaciones científicas pertinentes, los registros que otorguen derechos de propiedad intelectual y fundamentalmente las innovaciones generadas que contribuyan a la reducción de la pobreza, promoción de la equidad, incremento de la productividad o al mejoramiento de la estructura productiva del país.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Mientras que, los indicadores de vinculación con la sociedad se referirán a la contribución de las instituciones a la solución de los problemas sociales, ambientales y productivos, con especial atención en los grupos vulnerables (LOES, 2018). Es así como, se pretende, explícitamente a través de la normativa legal promover el quehacer universitario hacia la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, asimismo, se invita a prestar especial atención a los grupos vulnerables. En este marco, la investigación que se desarrolla intenta dar luces sobre cómo las universidades pueden llevar a cabo iniciativas a través de proyectos de investigación que estén vinculados a las necesidades del contexto local y aporten en la solución de los problemas sociales promoviendo la equidad.

En este contexto, se plantea a la gestión social como alternativa a la gestión de proyectos de investigación en donde se promueva la conformación de espacios de ciudadanía deliberativa (TENORIO y MONJE, 2010). Al considerar que uno de los desafíos que enfrentan las universidades es lograr una sinergia en la ejecución de sus funciones sustantivas, de manera que tanto docencia como investigación y vinculación se lleven a cabo de manera integrada y armónica; se plantea que la gestión social constituye una opción que, a través de la participación dialógica de los diferentes actores, abre una puerta hacia la promoción de procesos de innovación social.

Para el propósito del estudio, se entiende a la innovación social como el tipo de innovación que gestiona la ciencia y la tecnología orientada por valores sociales que pueden mejorar la calidad de vida de las personas y buscan el bienestar de la sociedad; la innovación social incluye a todos los actores de manera equitativa, es un proceso abierto y tiene lugar en un ambiente de colaboración en red (NEUMEIER, 2017; CHAVES Y MONZÓN, 2018; DOMANSKI, HOWALDT Y KALETKA, 2019). Además, busca empoderar a las comunidades y mejora su capacidad de acción (DOMANSKI et al, 2019). Para la investigación que se lleva a cabo desde el enfoque de la gestión social, la innovación social cumple con el principio de participación dialógica, búsqueda del bienestar común y la justicia social. (MOULAERT et al., 2013); (PHILLIPS et al., 2014; CUI ET AL., 2017; TRACEY Y STOTT, 2017; CHAVES Y MONZÓN, 2018)

La metodología que se ha aplicado consiste en la revisión de un corpus documental que incluye bibliografía relevante sobre la misión de la universidad, las metodologías de investigación participativa y la gestión social. Se realiza un análisis teórico de los principales fundamentos, se contrastan los elementos conceptuales claves que permiten articular los principios de la gestión social con las bases de la investigación crítica; para, finalmente, proponer argumentaciones sobre su relación e importancia.

## DESARROLLO

### *Misión de la universidad*

Existe un consenso en que la universidad tiene como misión llevar a cabo tres funciones sustantivas que son la docencia, la investigación y la vinculación con la sociedad (LOPEZ-



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



GOMEZ, 2015). A lo largo de la historia, la razón de ser de las universidades ha ido cambiando conforme a las nuevas demandas de la sociedad; en las últimas décadas se hace necesaria una educación superior que aporte al desarrollo social y económico de los países mediante la formación de profesionales y la transferencia de conocimiento y tecnología (RUIZ-CORBELLA y LOPEZ-GOMEZ, 2019), este enfoque, determina un modelo de universidad que obedece a un mercado laboral y busca vincularse con la empresa para generar negocios a partir del desarrollo científico y tecnológico. Si bien, se concibe una tercera misión que busca extender las acciones hacia la sociedad, no existe un acuerdo claro sobre cómo ejercer dicha misión y se desarrolla a través de una amplia diversidad de actividades en donde la universidad se relaciona con agentes externos (ALONSO, CUSCHNIR Y NÁPOLI, 2021).

Por otro lado, se espera que la universidad forme estudiantes críticos, en el sentido de reflexionar sobre sus propias convicciones y actitudes y desarrollen valores para formar una comunidad que razone y busque soluciones a los problemas del contexto (NUSSBAUM, 1997). Asimismo, se sugiere que la universidad aporte a los procesos sociales de consolidación de la democracia (DE SOUSA SANTOS, 2007; DIDRIKSSON, 2013; TAUBER, 2015). Adicionalmente, hace falta repensar cómo la universidad se vincula a la sociedad y comprender que no se encuentra aislada de su entorno social, en consecuencia, la tercera misión toma relevancia tanto en el aspecto académico como en el de la gestión científica (ALONSO, CUSCHNIR Y NÁPOLI, 2021).

Al analizar la misión de la universidad desde su ethos, se hace hincapié en que la universidad busca la excelencia del saber, la transmisión del legado cultural, científico y artístico, y que debe dar lugar a pensamientos críticos ante los problemas propios de la época (VARGAS, 2010). Sin embargo, han surgido varias crisis en la universidad que generan amplios debates sobre su razón de ser, al proponer una universidad para el siglo XXI, DE SOUSA SANTOS (2007) plantea cinco áreas de acción que permitirán legitimar el quehacer universitario, estas áreas son el acceso, la extensión universitaria, la investigación-acción, la ecología de saberes y la universidad y escuela pública. Se hará foco en las tres áreas relacionadas con las funciones sustantivas que se mencionaron en los párrafos anteriores.

En cuanto a la extensión universitaria se propone que las universidades participen activamente en la construcción de la cohesión social, fortalezcan la democracia, ejecuten acciones para evitar la exclusión social, la degradación ambiental y defiendan la diversidad cultural. La extensión de la universidad en la sociedad se debería fundamentar en el apoyo solidario para visibilizar y dar voz a grupos excluidos y discriminados. En cuanto a la investigación-acción y la ecología de saberes, se busca trascender la vinculación o extensión e integrarse al nivel de las funciones de investigación y docencia. En este marco, la investigación-acción constituye una forma de desarrollar proyectos de investigación involucrando a las comunidades y a las organizaciones sociales populares. De esta manera se genera una articulación entre los intereses científicos de los investigadores con los intereses sociales (DE SOUSA SANTOS, 2007).

En consecuencia, se propone una mirada alternativa del quehacer universitario en la sociedad con especial atención en su función de generación de ciencia y tecnología desde una perspectiva participativa. Para ello, se da foco en la investigación que está vinculada al contexto social y aporta al proceso de innovación social.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## *Investigación participativa y gestión social*

Los procesos de generación de conocimiento tradicionalmente han seguido un modelo de insumo-producto en el que se garantiza al sistema científico recursos de diferentes tipos para obtener resultados que se puedan medir, como publicaciones, patentes, entre otros. Para este tipo de producción científica no son relevantes los resultados sociales de la investigación, en cierto modo, se asume que los beneficios de la ciencia se integran en la sociedad de modo natural u orgánico por lo que no hace falta la intervención de la política pública que los garantice (ALONSO et al., 2021). Las universidades como generadoras de conocimiento científico se alinearon a este modelo enfocándose en un conocimiento disciplinar que no requiere responder a las necesidades de la sociedad, un conocimiento que es jerárquico, homogéneo y cuya aplicación en el contextos social es irrelevante (DE SOUSA SANTOS, 2007).

Para romper este esquema, surge la posibilidad de involucrar a los actores que forman parte del fenómeno que se investiga en la generación de conocimiento (BERGOLD, 2007). Esta investigación es de carácter participativo, se integra a los coinvestigadores e implica un proceso de producción de conocimiento conjunto que da lugar a nuevas percepciones de los actores de la investigación (BERGOLD y TOMAS, 2012). Los primeros intentos de cambiar las prácticas de investigación hacia el enfoque participativo parecen surgir desde América Latina, con las investigaciones llevadas a cabo por Paulo Freire y posteriormente otras iniciativas de desarrollo con comunidades rurales (LENZ, 2012). Estas iniciativas participativas van de la mano con la restitución de procesos democráticos en la región, de donde surge el interés por incorporar a todos los sectores de la sociedad en los procesos de generación de conocimiento.

En esta misma línea, desde la idea de fomentar la creatividad social, se busca que las personas afectadas e interesadas en un problema puedan trabajar de manera conjunta, ofreciéndoles los recursos para cooperar y garantizando la adquisición y la comprensión de la información necesaria para que se tomen decisiones de manera consensuada (CHRISLIP y LARSON, 1994). Al considerar que la participación tiene lugar en una red social integrada por diversos actores, se plantea que la creatividad social busca tres fines; el primero, incluir de forma activa a nuevos participantes antes ignorados, lo que da lugar a la pluralidad y heterogeneidad de la red social. Como segundo objetivo se persigue cuestionar la distribución del poder y cambiar los patrones asimétricos de distribución de todo tipo de recursos y estructurar una lógica democratizadora para decidir. El tercer fin consiste en modificar los valores motivando a replantear los discursos, fomentar la autocrítica y llevar a cabo deliberaciones de forma conjunta (MARTI, 2002).

Tal como lo señalan BERGOLD y TOMAS “la posibilidad de llevar a cabo una investigación participativa puede considerarse como una prueba decisiva para el autoconcepto democrático de una sociedad” (2012, par. 10). Es así como, en este escenario de investigación participativa y creatividad social, se integra el concepto de ciudadanía deliberativa, este tipo de ejercicio participativo se basa en los derechos humanos y la soberanía popular. Tiene en consideración la pluralidad, propicia la comunicación entre los miembros del proceso investigativo y plantea que, a través de esta comunicación, tiene lugar la deliberación. Al ofrecer un marco de la justicia como base para la investigación se garantizaría una participación en igualdad de condiciones (TENORIO Y MONJE, 2010). De manera que, al llevar a cabo procesos de investigación

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



participativa, se fomenta la ciudadanía deliberativa fundamentada en los principios de la gestión social.

Para que tenga lugar esta acción comunicativa, HABERMAS (1979) plantea cuatro requisitos que son comprensibilidad, verdad, sinceridad y adecuación moral. De esta manera se da una legitimidad al acto comunicativo y se abre un diálogo entre los interlocutores. Hay un acuerdo intersubjetivo, comprensión mutua y consenso no forzado que determina lo que se decide, en este caso, en el proceso de generación de conocimiento. Estos aspectos se consideran la base de la investigación acción crítica, que busca la legitimidad y validez del proceso de participación en la esfera pública (HABERMAS, 1996; KEMMIS ET AL, 2014). Surge la necesidad de integrar el enfoque crítico dentro de las prácticas que se llevan a cabo para generar nuevos conocimientos en donde se propicie un espacio comunicativo que de lugar a este tipo de participación.

En consecuencia, se propone que las universidades generen espacios comunicativos para llevar a cabo sus proyectos de investigación. Estos espacios comunicativos suponen un desafío para los investigadores que se han enfocado en las metodologías tradicionales desde una postura jerarquizada que busca “transferir conocimiento” de un actor a otro, o consideran una unidad de análisis a un grupo de sujetos que son personas con experiencias y saberes irrelevantes para generar este nuevo conocimiento. Es aquí donde la gestión social invita a tomar consciencia de la importancia de los otros, propone la ruptura del esquema monológico en la investigación, para transformar el espacio de interacción en un entorno donde la solidaridad comunitaria es un principio fundamental (TENORIO, 2016).

El interés por empoderar a las comunidades que son parte del proceso de investigación puede tener lugar al fomentar esferas públicas desde las universidades, en donde los implicados en un estudio científico puedan integrarse de manera voluntaria y consciente, dentro de un marco de respeto mutuo. La gestión social enfatiza en la importancia de buscar el bien común, contrario a la búsqueda del interés económico o del mercado (en este caso se podría considerar las revistas científicas y los ránquines internacionales), los proyectos de investigación podrían aportar a la decolonialidad epistemológica, a la búsqueda de libertad (TENORIO Y TAVARES, 2020) y el fomento de la ecología de saberes (DE SOUSA SANTOS, 2007).

Para que tenga lugar el espacio comunicativo se identifican tres fases, una de inclusión, otra de control y la tercera de intimidad; estas fases buscan abordar diferentes tipos de problemas que permitan generar negociaciones en donde los participantes puedan expresarse y confiar entre sí (BERGOLD y THOMAS, 2012). Con la intención de que se abra la posibilidad de generar estos espacios de interacción se hace necesario romper cualquier estructura jerárquica, los participantes con formación académica o investigadores toman un rol de aliados, asesores, facilitadores o socios para los demás coinvestigadores (EVANNS y JONES, 2004). Se plantea entonces que los conocimientos de los actores entren en convergencia, el participante con estudios académicos es un apoyo que orienta, pero no toma las decisiones. El poder se distribuye entre los participantes; los conocimientos pueden ser distintos, pero logran integrarse (TENÓRIO, 2016).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



En este escenario la participación se da cuando existe la posibilidad de crear, gestionar, decidir y ser parte de todo el proceso. Entre los diferentes tipos de investigación participativa se señala a la IAP (Investigación Acción Participativa), la investigación cooperativa, la evaluación participativa, la investigación práctica (BERGOLD y THOMAS, 2012), entre otras denominaciones que puede tomar un proceso de generación de conocimiento en donde se integra a los diferentes actores en una organización en red. Procesos de co-diseño (SANDERS y BRANDT, 2010) o co-producción (HESSELS y VAN LENTE, 2008) también podrían considerarse como investigación participativa si su gestión se fundamenta en los aspectos ya discutidos.

## *Universidad e innovación social*

Finalmente, es objeto de este ensayo realzar la misión de la universidad como promotor de transformaciones sociales que fomenten la equidad y la justicia social, en este sentido, se retoma la definición de innovación social desde su aspecto liberador como la gestión de la ciencia y la tecnología que busca empoderar a las comunidades, fomenta la participación dialógica en pro del bienestar común y la justicia social (MOULAERT et al., 2013; PHILLIPS et al., 2014; CUI ET AL., 2017; TRACEY Y STOTT, 2017; CHAVES Y MONZÓN, 2018; DOMANSKI et al, 2019). En consecuencia, desde su función sustantiva de investigación, la universidad tiene la misión de aportar en el proceso de innovación social dinamizando espacios comunicativos que promuevan el ejercicio de la ciudadanía deliberativa.

En línea con la propuesta del conocimiento pluriuniversitario contextualizado y aplicable (DE SOUSA SANTOS, 2007), se busca ofrecer una alternativa para responder con pertinencia a las necesidades sociales con base en los principios de la gestión social. La universidad misma podría convertirse en un espacio comunicativo que propicie acuerdos entre investigadores y usuarios o comunidad; un espacio transdisciplinario que integre los conocimientos internos y externos a través de diálogos y negociaciones en un entorno flexible y sin jerarquías. Este es un desafío que se está enfrentando, en algunos países de América Latina con mayor intensidad que en otros; sin embargo, visible a través de iniciativas concretas. En Ecuador se identifican algunos estudios que fomentan el empoderamiento de comunidades, en el área educativa (HERRERA et al, 2022), en el área de la comunicación (HERRÁN GOMEZ et al, 2017), en el desarrollo urbano (SALMON ET AL, 2021; HUGO et al, 2018), en estudios relacionados con la geografía y la cultura (CARRION-MERO ET AL, 2022), entre otras investigaciones.

En definitiva, la gestión social abre una puerta para que las innovaciones que se llevan a cabo con la participación de las universidades aporten al proceso de transformación social de manera concreta. Si bien, las iniciativas de investigación participativa responden a una complejidad que demanda un cambio de paradigma del investigador experto al asesor aliado, existe el interés por repensar las formas de generación de conocimiento e integrar el enfoque emancipador para cambiar el modelo hegemónico de insumo-producto y promover innovaciones con pertinencia social.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONCLUSIONES

En este ensayo se plantea la importancia de integrar un enfoque participativo en los procesos de innovación de manera que la gestión social sea el pilar que facilite llevar a cabo investigaciones participativas desde las universidades. De esta manera se invita a integrar una reflexión crítica sobre la generación de ciencia y tecnología en la que participan las universidades. Además, se han articulado los principios teóricos de la gestión social con la investigación participativa para ofrecer herramientas que promuevan espacios comunicativos en los escenarios académicos.

Ante los retos que se enfrentan en la actualidad, se hace necesario cambiar los esquemas de gestión estratégica hegemónicos en los procesos de investigación que miden la producción de ciencia y tecnología en términos de publicaciones y patentes. Estos esquemas fomentan entornos de competencia entre los investigadores y las universidades, además fortalecen una racionalidad instrumental que se enfoca en contar publicaciones y evaluar a los investigadores en términos de su producción científica independientemente de su aplicabilidad a la realidad del contexto social. Se propone integrar la gestión social dentro y fuera del contexto universitario, reflexionar sobre el porqué de la investigación y el para qué de sus resultados. De manera que se pueda fomentar entornos de colaboración y diálogo en los que se visibilice a todos los actores y se promueva la investigación con y para la sociedad.

## REFERENCIAS

ABELLÁN-GARCÍA BARRIO, Á.; AGEJAS ESTEBAN, J. Á.; ANTUÑANO ALEA, S. Veritatem digilere. **Misión de la Universidad: buscar, encontrar, comunicar la verdad**. [s. l.], 2018. Disponible em: <https://search-ebshost-com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.1D00A79B&lang=es&site=eds-live>. Acesso em: 14 set. 2022.

ALONSO, M.; CUSCHNIR, M.; NÁPOLI, M. La tercera misión de la universidad y sus múltiples sentidos en debate: extensión, transferencia, vinculación, compromiso, coproducción e impacto social de las prácticas académicas y los modos de producción de conocimiento. **Revista del IICE**; Núm. 50 (2021); 91-130, [s. l.], 2021. DOI 10.34096/iice.n50.11268. Disponible em: <https://search-ebshost-com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.125272EA&lang=es&site=eds-live>. Acesso em: 14 set. 2022.

BERGOLD, Jarg & Thomas, Stefan (2012). Participatory Research Methods: A Methodological Approach in Motion [110 paragraphs]. **Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research**, 13 (1). Art. 30, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1201302>.

BERGOLD, Jarg (2007). Participatory strategies in community psychology research—a short survey. In A. Bokszczanin (Ed.), **Poland welcomes community psychology: Proceedings from the 6th European Conference on Community Psychology** (pp.57-66). Opole: Opole University Press.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



CANÇADO, A., PEREIRA, J. R., & TENÓRIO, F. 2015. Fundamentos Teóricos da Gestão Social/Fundamentos de la gestión social: una aproximación teórica/Theoretical foundations of the social management. **Desenvolvimento Regional em debate: DRd**, 454 5(1), 4-19. 455

CARRION, P.; PEREZ ALBERT, M. Y. Social mapping as a tool for participatory research in the territory. Diagnosis of ancestral landscapes in indigenous communities of the Ecuadorian Amazon. **PASOS-REVISTA DE TURISMO Y PATRIMONIO CULTURAL**, v. 20, n. 1, p. 123–137, mar. 2022.

DE SOUSA SANTOS, B. **La universidad en el siglo xxi. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad**. Buenos Aires: Laboratorio de políticas públicas, 2004.

DE SOUSA SANTOS, B. 2009. **Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social**. México, CLACSO y Siglo XXI, 78-79.

DIDRIKSSON, A. 2013. **La Construcción de Nuevas Universidades. Para Responder a la Construcción de una Sociedad del Conocimiento**.  
<http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/02/883.pdf>

EVANS, Claire & JONES, Ray (2004). Engagement and empowerment, research and relevance: Comments on user-controlled research. **Research Policy and Planning**, n. 22(2), p. 5-13, <http://eprints.kingston.ac.uk/4049/> [Date of access: 7 December 2011].

HERRAN GOMEZ, J.; SASTRE MERINO, S.; TORRES-TOUKOUMIDIS, A. Radio Messaging for Irrigation System Management in Rural Communities of Indigenous People in Ecuador. **EQUIDAD & DESARROLLO**, n. 28, p. 43–60, dez. 2017.

HESSELS, L, H VAN LENTE 2008. Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda. **Research Policy**, 37, 740-760.

KEMMIS, S., MCTAGGART, R., & NIXON, R. (2014). **The Action Research Planner: Doing Critical Participatory Action Research**. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-4560-67-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-981-4560-67-2_5)

LENZ, Sylvia (2012). Investigación participativa en Argentina: tres experiencias del campo educativo en el contexto de la restitución de la democracia. **Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research**, n. 13, v. 1, Art. 3, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs120133>.

LÓPEZ, J. M. T. LA “tercera misión” de la universidad, transferencia de conocimiento y sociedades del conocimiento. Una aproximación desde la pedagogía. (Spanish). **Contextos Educativos**, [s. l.], n. 26, p. 41–81, 2020. DOI 10.18172/con.4446. Disponível em: <https://search-ebshost->

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/login.aspx?direct=true&db=eue&AN=146127625&lang=es &site=eds-live. Acceso em: 14 set. 2022.

MARTÍ Puig, S. (2002) “**Redes de acción colectiva e impactos políticos**”. Texto para Seminario de investigación, Área de ciencia política y de la Administración. Universidad de Salamanca

MAYORGA, Roman, N 2. Universidad siglo XXI / Universidade século XXI

OSORNO ALZATE, D. M.; BENÍTEZ GÓEZ, Á. M. La Nueva Misión De La Universidad. Contextualización Y Resultados: Casos De Tres Universidades Públicas Colombianas. **Revista Panorama**, [s. l.], v. 11, n. 20, p. 83–94, 2017. DOI 10.15765/pnrm.v11i20.1010. Disponible em: <https://search-ebshost-com.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=126624326&lang=es &site=eds-live>. Acceso em: 14 set. 2022.

RUIZ-CORBELLA, Marta; LOPEZ-GOMEZ, Ernesto. La misión de la universidad en el siglo XXI: comprender su origen para proyectar su futuro. **Rev. educ. sup**, Ciudad de México , v. 48, n. 189, p. 1-19, marzo 2019 . Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602019000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602019000100001&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 21 sept. 2022. Epub 24-Dic-2019.

SALMON, N. et al. **Co-design of a Nature-Based Solutions Ecosystem for Reactivating a Peri-Urban District in Quito, Ecuador**. [s.l: s.n.]. p. 104

SANDERS, Elizabeth B.-N.; BRANDT, Eva; BINDER, Thomas (2010). «A framework for organizing the tools and techniques of participatory design» [en línea]. *PDC*. <<http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1900476>>. [Fecha de consulta: 25 de enero de 2021]. Septiembre - Diciembre 1999 / Setembro - Dezembro 1999. Los desafíos a la universidad latinoamericana en el siglo XXI

TAUBER, F. 2015. **Hacia el segundo manifiesto. Los estudiantes universitarios y el reformismo de hoy**. Universidad Nacional de La Plata.

TENORIO, F. 1990. **El mito de la participación**. Revista de Administración Pública, 24(3)162-164.

TENORIO, F. 2008. **Um espectro ronda o terceiro stor, o espetro do mercado**. Ijuí: Unijuí.

TENORIO, F. 2016. **Uma Alternativa: Gestao Social**. Ijuí: Unijuí 450

Tenorio, F. 2008. **Tem razao a adminstracao?** Ijuí: Unijuí

TENORIO, F. Monje, P. **Ciudadanía, participación y desarrollo local**.

VARGAS BEJARANO, JULIO CÉSAR. Misión de la Universidad, Ethos y Política Universitaria. **Ideas y Valores**, Bogotá , v. 59, n. 142, p. 67-91, 2010 . Available from



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



<[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-00622010000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-00622010000100004&lng=en&nrm=iso)>. access on 21 Sept. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática: **ST4 - Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados.**

## **A INOVAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO: ANÁLISE DAS INCUBADORAS TECNOLÓGICAS.**

**INNOVATION IN AN INSTITUTION OF THE FEDERAL EDUCATION NETWORK:  
ANALYSIS OF TECHNOLOGICAL INCUBATORS.**

**LA INNOVACIÓN EN UNA INSTITUCIÓN DE LA RED EDUCATIVA FEDERAL:  
ANÁLISIS DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS**

**Magalia Gloger dos Santos Almeida<sup>1</sup>, Melissa Welter Vargas<sup>2</sup>, Laiane Frescura Flores<sup>3</sup>,  
Nelson Theising<sup>4</sup>, Pedro Luis Buttenbender<sup>5</sup>,**

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS. Bolsista Prosup/Capes.

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS. Bolsista Prosup/Capes.

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS. Bolsista Prosup/Capes.

<sup>4</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/Unijuí RS. Doutor em Integração Regional (UFPel).

<sup>5</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/Unijuí RS. Doutor em Administração (UNAM e UFMS). Mestre em Gestão Empresarial (FGV/Ebape). Administrador e Tecnólogo. Estagiário Pós-Doc no PPGDPP-UFFS.

### **RESUMO**

Neste artigo buscou-se dissertar sobre inovação, tendo como lócus de estudo as incubadoras tecnológicas do IFFar - Campus Santa Rosa, situada no Noroeste do Estado do RS, região de Fronteira. Foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre a temática, para o estudo empírico foram realizadas buscas detalhadas no *site* do IFFar. Como objetivo delimitou-se a analisar o processo de estruturação da inovação na Instituição diante da implantação das incubadoras tecnológicas, analisando normativas, organização e potencialidades para o desenvolvimento. Verificou-se que o IFFar desenvolve iniciativas no sentido de impulsionar a inovação em suas unidades de atuação, possui estrutura organizacional para tal, entretanto, faz-se necessário o fortalecimento da cultura de inovação junto à comunidade acadêmica e destinação de aporte financeiro para novos investimentos. Vislumbra-se o potencial das incubadoras para a promoção da inovação e desenvolvimento de regiões fronteiriças, oportunizando vantagens competitivas para novos negócios e geração de crescimento econômico nas mais diferentes escalas.

**Palavras-chave:** Inovação. Incubadoras Tecnológicas. Institutos Federais.

### **RESUMEN**

En este artículo, buscamos hablar de Innovación, teniendo como locus de estudio las incubadoras tecnológicas del IFFar - Campus Santa Rosa, ubicadas en el Noroeste del Estado de RS, en la región de Fronteira. Se realizó una investigación bibliográfica sobre el tema, para el estudio empírico se realizaron búsquedas detalladas en la página web del IFFar. El objetivo se limitó a analizar el proceso de estructuración de la innovación en la Institución de cara a la

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



implementación de viveros tecnológicos, analizando normativa, organización y potencialidades de desarrollo. Se encontró que el IFFar desarrolla iniciativas para impulsar la innovación en sus unidades de operación, cuenta con una estructura organizacional para ello, sin embargo, es necesario fortalecer la cultura de innovación con la comunidad académica y asignación de apoyos económicos para nuevas inversiones. Se vislumbra el potencial de las incubadoras para promover la innovación y el desarrollo de las regiones fronterizas, brindando ventajas competitivas para nuevos negocios y generando crecimiento económico en las más diversas escalas.

**Palabras clave:** Innovación. Incubadoras Tecnológicas. Institutos Federales.

## ABSTRACT

In this article, we sought to talk about Innovation, having as a locus of study the technological incubators of IFFar - Campus Santa Rosa, located in the Northwest of the State of RS, in the region of Fronteira. Bibliographic research was carried out on the subject, for the empirical study, detailed searches were carried out on the IFFar website. The objective was limited to analyzing the process of structuring innovation in the Institution in view of the implementation of technological incubators, analyzing regulations, organization and potential for development. It was found that IFFar develops initiatives to boost innovation in its units of operation, it has an organizational structure for this, however, it is necessary to strengthen the culture of innovation with the academic community and allocation of financial support for new investments. . The potential of incubators to promote innovation and development of border regions is envisaged, providing competitive advantages for new businesses and generating economic growth at the most different scales.

**Keywords:** Innovation. Technological Incubators. Federal Institutes.

## INTRODUÇÃO

Se uma nação deseja alcançar crescimento econômico e desenvolvimento, sua capacidade de nutrir as empresas jovens talvez seja o fator mais importante na política de negócios. Em geral, no entanto, há pouca evidência para apoiar a intervenção estatal “direta” em empresas com alto potencial de crescimento. De fato, no caso das incubadoras de empresas financiadas pelo Estado, “a questão metodológica tem problemas de vincular o apoio às incubadoras com todos os resultados econômicos subsequentes”. Consequentemente, há uma lacuna entre nossa compreensão da necessidade de tais políticas empreendedoras e como as políticas são concebidas e projetadas, se necessário (Buckley, Davis. p. 253; 2018).

Tem-se presente que vários países estimulam políticas públicas de incubação para as empresas em ambientes acadêmicos, em Instituições de Ciência, Tecnologia e de Inovação (ICT). No Brasil essa política teve maior estímulo com a presença do Programa Nacional de Apoio às Incubadoras (PNI) nos anos 1990, a partir da Lei de Inovação, Lei nº 10.973/2004 e, mais recentemente, pela aprovação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016). Um processo de inserção das instituições de ciência, tecnologia e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



inovação como participantes do processo de desenvolvimento tecnológico nacional. Conforme a referida Lei considera-se Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT):

[...] órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos (BRASIL, 2016, art. 2º, inciso V).

De acordo com o artigo 15-A da referida Lei:

A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional (BRASIL, 2016, art. 15-A).

O novo marco legal da inovação teve vários avanços na promoção de um ambiente regulatório mais seguro e estimulante para a inovação no Brasil, bem como, a presença do movimento de empreendedorismo inovador, coordenado pela Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em que também congrega o movimento e o direcionamento da política pública o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Para além, a formalização das ICTs privadas (entidades privadas sem fins lucrativos) como objeto da lei; a ampliação do papel dos Núcleos de Inovação e Transferência de Tecnologia (NITs), incluindo a possibilidade de que fundações de apoio possam ser consideradas como NITs de ICTs; a diminuição de alguns dos entraves para a importação de insumos para pesquisa e desenvolvimento (P&D); a formalização das bolsas de estímulo à atividade inovativa, entre outros (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, como forma de incentivar e intensificar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, bem como, promover a interação entre ICT e empresa em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, foi sancionado o Decreto nº 9.283/2018, de 7 de fevereiro, que regulamenta o novo marco legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), a partir da Lei nº 10.973/2004 e da Emenda Constitucional nº 85/2015, que altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades científicas, tecnológicas e inovadoras.

Dividido em 10 capítulos, o Decreto nº 9.283/2018 regulamenta o estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação, tratando dos seguintes temas: alianças estratégicas e parcerias; participação minoritária no capital e fundos de investimentos e ambientes promotores da inovação. O Decreto também aborda temas como o estímulo e a participação das ICTs e de inovação nos processos de inovação, principalmente no que tange à transferência de tecnologia e a política e internacionalização da ICT (BRASIL, 2018; PIRES et. al. 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A presente pesquisa tem por objetivo investigar o processo de estruturação de iniciativas de Inovação em uma Instituição da Rede Federal de Educação, a partir da implantação das incubadoras tecnológicas, visando analisar sua regulamentação, organização e potencialidades.

A partir desse contexto, do estímulo de novos ambientes de inovação, destaca-se o papel dos NITs com o objetivo de serem o setor responsável pela gestão da política de inovação das ICTs e pela aproximação destas com empresas em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (PIRES *et. al.* 2020).

Com a instituição do Novo Marco Legal da Inovação (Lei nº 13.243/2016), os NITs tiveram seu campo de atuação ampliado com o acréscimo das seguintes competências:

- VII - Desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT;
- VIII - Desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT;
- IX - Promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6º ao 9º;
- X - Negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT.

As competências definidas pelo novo marco legal da inovação observam a necessidade de uma atuação mais gerencial por parte do NIT, voltada para questões de negociação e gestão, com o objetivo de orientar as ações de inovação da ICT voltadas à transferência das tecnologias produzidas (PIRES *et. al.* 2020).

## METODOLOGIA

O presente estudo terá como base a abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando como método a pesquisa *bibliográfica e documental*, caracterizando-se como *estudo de caso*.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2002), investiga um nível de realidade que não pode ser quantificado. Desse modo, ela trabalha com o universo de significados, concepções, crenças e atitudes, o qual corresponde aos aspectos mais profundos das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Como pretende-se analisar uma temática específica, entende-se que temos então um estudo de caso, que investiga um fenômeno contemporâneo, em seu contexto de vida real, tendo por base a solicitação de dados e informações, relacionado ao problema estudado para, após a análise, obter conclusões correspondentes aos dados coletados (YIN, 2001).

## INCUBADORAS TECNOLÓGICAS

Uma incubadora de empresas é essencialmente um ambiente de interação e protagonismo, incluindo um complexo de estratégias cooperativas e competitivas, troca de conhecimentos, experiências e responsabilidade compartilhada. A incubadora com uma eficiente gestão, permite o fortalecimento do capital social de determinados grupos organizados de empresas nascentes. Como tal, constituem um mecanismo que pode contribuir efetivamente para o desenvolvimento das economias locais, municípios ou microrregiões (RUSSO, *et.al.* 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Portanto, uma incubadora de empresas é uma organização ou estrutura destinada a estimular o empreendedorismo e a inovação, subsidiando a maior parte dos custos significativos da atividade empresarial na fase inicial, bem como promovendo a gestão, facilitando o acesso aos mercados, ao capital e a tecnologia. As incubadoras geralmente auxiliam a reduzir a taxa de mortalidade de uma empresa nos primeiros dois a três anos. Seu principal objetivo é criar e fazer crescer novas empresas, contribuindo com o desenvolvimento da região.

As incubadoras são uma das séries de intervenção de políticas com as quais os Estados buscam - principalmente através de instituições de ensino superior com financiamento público - para dar suporte aos empreendedores de tecnologia a desenvolver e comercializar suas inovações. As incubadoras cresceram globalmente desde sua primeira aparição nos EUA (Estados Unidos da América) na década de 1950. Desde 2000, o número de incubadoras nos EUA quase triplicou, enquanto o número na Europa mais que dobrou (Bruneel, et al, 2012). Este último crescimento foi impulsionado principalmente com vínculo às universidades, pois as incubadoras são vistas como impulsionadoras de crescimento e importantes para o desenvolvimento e conhecimento das economias locais e desenvolvimento econômico regional (Etzkowitz et al. 2000).

As incubadoras tecnológicas geralmente estão localizadas próximas ou dentro das universidades, pois se enquadram nas transferências de conhecimento das universidades. Estão buscando concentração nos pontos fortes de pesquisa que a universidade oferece, pois tem uma gama de serviços para empreendedores acadêmicos e outras incubadas, como escritórios compartilhados, serviços de apoio partilhados, apoio empresarial (hard), aconselhamento empresarial (soft) e oportunidades de redes. Os programas de incubação tentam contribuir para a sustentabilidade empresarial e o desenvolvimento profissional e empresarial dos participantes, pois os protege do ambiente externo (por um determinado período), permitindo o desenvolvimento de seus próprios recursos internos e externos. Assim, facilitando as empresas na competitividade sustentável (Buckley, Davis. p. 253; 2018).

Para Sampaio & Santos, (2017) a incubadora apoia o surgimento de empreendedores; a) *Start-ups*, empresas com alto potencial de crescimento devido à escalabilidade de seus produtos e/ou serviços e potencial de abrangência regional (nacional e internacional), mas com receita fixa e custo relativamente baixo; b) empresas *spin-off*, empresas que resultam de pesquisas tecnológicas aplicadas à inovação, mas tecnologicamente intensivas em conhecimento; c) modelos de negócios sociais e autogerenciados com potencial de impacto socioambiental, integrar, transferir e disseminar tecnologias sociais para resolver problemas específicos da comunidade.

Assim, tem-se presente que o principal objetivo da incubadora é apoiar e estimular a criação e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas (MPE) para trazer novas ideias e tecnologias com vantagem competitiva para o mercado e fortalecer empreendimentos de base social. Em ambos os casos busca contribuir para a geração e elevação das oportunidades de trabalho e renda.

As empresas incubadas que ocupam os espaços físicos das instituições, necessitam auxiliar com uma mensalidade, como forma de contribuir nas despesas com energia elétrica, internet, água

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



etc., sendo que geralmente possui um valor bem abaixo do mercado imobiliário. Os ambientes de incubação prestam serviços qualificados, possuem gestão e pessoal técnico qualificados, prestam apoio logístico, de gestão, de marketing, financeiro e técnico. Portanto, a incubadora precisa de profissionais com *know-how* para planejar, assessorar e supervisionar ativamente os empreendimentos incubados, o que não só agrega valor às atividades do empreendimento, mas também auxilia no desenvolvimento, formação e aumento das características comportamentais do empreendedor. Indiscutivelmente, a base teórica para validar a implementação desses ambientes criativos, empreendedores, colaborativos e inovadores é sustentada por teorias de desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, políticas públicas que contribuem para ambientes de inovação tecnológica, podem auxiliar na compreensão e na equiparação de eventuais disparidades que se apliquem a um país de grandes proporções territoriais, como é o caso do Brasil. Essa equiparação pode se dar tanto pela quantidade de recursos financeiros disponibilizados em programas e projetos públicos na efetivação de novos processos de inovação tecnológica, mas também, pela capacidade e cooperação dos agentes econômicos de interagir, apoiar, facilitar e participar de um dado espaço econômico colaborativo. Desta forma, a incubadora de empresas, pode ser um espaço microeconômico localizado em instituições de educação, ciência, tecnologia e inovação, capaz de gerar sinergias para transformar empresas emergentes com diferenciação de mercado inovadora em empresas potencialmente mais competitivas em um curto espaço de tempo. Isso acontece desde a pré-incubação até a incubação (ANPROTEC, 2015).

Atualmente os governos em diversos países estimulam a política pública de incubação de empresas nas universidades, de modo geral, em Instituições de Ciência, Tecnologia e de Inovação (ICT). No caso brasileiro esta política teve início com o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras (PNI) no final dos anos 1990. A partir da Lei de Inovação, lei nº 10.973/2004, e mais recentemente aprovação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016) configuram-se avanços legais no sentido da legitimação deste programa como uma política de estado e, não apenas como política ou programa de governo (BRASIL, 2004; 2016).

De acordo com as mudanças legais, as ICTs devem organizar e gerenciar os processos que orientam a criação de inovações e a resultante transferência de tecnologia no ambiente de produção na forma de propriedade intelectual ou de propriedade industrial (patentes de invenção e patentes de modelo de utilidade). modelos, software, variedades, desenhos industriais, etc.). Maior ênfase deve ser dada à criação, implementação e integração de incubadoras de empresas, parques tecnológicos, polos tecnológicos e outros ambientes que fomentem a inovação – incluindo governos, empresas e ICT (academias), que é o modelo de hélice tripla. Mais especificamente, espera-se que haja mais conexões e conexões entre diversas incubadoras associadas a instituições de ensino públicas ou privadas e suas empresas incubadas e graduadas, empresas afiliadas ou parceiras (médias e grandes empresas) e governos em diferentes áreas administrativas (SAMPAIO & SANTOS, 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A lei enfatiza a necessidade de parcerias estratégicas e projetos colaborativos entre ICT e empresas, bem como entre empresas, em atividades de pesquisa e desenvolvimento voltadas à produção de produtos, serviços e processos inovadores. Pode-se dizer que todos os atores supracitados, ligados por uma estrutura de governança de hélice tripla (governo, corporações e ICT ou academia), têm a missão de promover o desenvolvimento tecnológico e socioeconômico, com foco no desenvolvimento produtivo, industrial e na competitividade nacional.

No Brasil existe o movimento de empreendedorismo inovador, coordenado pela Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em que também congrega o movimento e o direcionamento da política pública o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Conforme a Anprotec (2018), em 2016 existiam no país pelo menos 369 incubadoras, compreendendo 2.310 empresas incubadas e haviam graduadas 2.815 empresas. Em conjunto, essas empresas tinham um faturamento anual de R\$15,30 bilhões, gerando 53.280 empregos. Com isso, é possível observar a expressiva contribuição das incubadoras para o desenvolvimento das diferentes regiões do país. Apesar dessa significativa contribuição para o desenvolvimento das regiões e para o aumento da competitividade das empresas, observa-se que as incubadoras precisam sintonizar suas estruturas e serviços com as novas exigências da sociedade.

## OS INSTITUTOS DE EDUCAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional Técnica, Científica e Tecnológica, vivenciou o maior e melhor momento de sua história entre os anos de 2003 a 2011. Neste contexto, ocorreu a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei nº 11.892/2008), representando um marco na história da educação brasileira. A constituição destes tem como objetivo a implantação de um novo modelo de educação profissional e tecnológica, oferecendo a possibilidade de educação continuada, oportunizando ao aluno percorrer os diversos níveis e modalidades de educação.

No que tange à educação profissional e tecnológica, observa-se um conjunto de políticas, programas e ações que implicaram numa reconfiguração, destacando-se a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Esse sistema foi reestruturado, quando o ensino médio passou a ser gerido pela Secretaria de Educação Básica e passou a existir uma Secretaria exclusivamente voltada para a Educação Profissional e Tecnológica – a SETEC.

Além da qualificação profissional, instituições de ensino representam ainda maior aproximação da comunidade local com espaços de discussão e participação crítica nos espaços formais ou informais de discussão e implementação de políticas públicas, ampliam os horizontes investigativos e, com isso, as possibilidades de ganhos com investimentos e novas políticas implementadas de acordo com as reais necessidades locais/regionais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



E é nesse contexto de interação entre atores sociais que se acredita que as universidades, institutos e/ou centros de educação devem se inserir como partícipes, tendo em vista sua capacidade de produção de conhecimento a partir da pesquisa e da extensão, bem como de espaços e processos de inovação.

A percepção da universidade enquanto agente de desenvolvimento econômico regional se apresenta com obviedade dentro de um contexto no qual o conhecimento tem se tornado um “ativo” cada vez mais importante, dado que essa instituição é reconhecidamente uma fonte de geração de novos conhecimentos (NOVELI; SEGATTO, 2012. p.86).

Desta parceria entre universidade e empresas, várias oportunidades são identificadas. Os parques tecnológicos, os escritórios intermediários e as incubadoras tecnológicas são exemplos de espaços de construção de novos conhecimentos, de forma conjunta. Nessa conjuntura, atenta-se para o papel das Incubadoras Tecnológicas, implementadas por meio das universidades e institutos educacionais, que são fundamentais ao oportunizar a associação de um conjunto de competências acadêmicas com as empresariais, ao buscar transformar os resultados da ciência em novas tecnologias úteis às empresas. Esta união universidade-empresa poderá ser um diferencial para que as inovações se materializem em produtos acessíveis à sociedade.

O Instituto Federal Farroupilha (IFFar), a exemplo de outras instituições criadas no período de intensa expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, encontra-se em fase de consolidação da educação pública, gratuita e de qualidade. Atualmente, essa instituição está constituída de 12 (doze) unidades, das quais uma é administrativa (Reitoria) e onze são de ensino (dez campi e um *Campus* avançado). Além dessas unidades, a instituição possui 6 (seis) centros de referência e 35 (trinta e cinco) polos de educação à distância (PDI, 2019). O IFFAR possui um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como um modelo de planejamento estratégico, específico para área da educação, possuindo validade de cinco anos, o qual foi construído de forma coletiva e democrática, utilizando-se de pesquisas e levantamentos realizados de maneira a se partir da realidade situacional de todas as unidades que compõem os campi.

O PDI mais recente, vigente de 2019 – 2026, é o terceiro documento dessa natureza elaborado pela instituição e demonstra o amadurecimento da mesma, resultado natural do aprendizado construído nos dez anos percorridos desde a criação do Instituto. No seu processo de elaboração, o PDI obteve a ampla participação das comunidades interna e externa. Durante o processo foram desenvolvidas ações e eventos de consulta pública em todas as unidades do IFFar, oportunizando aos alunos, gestores, servidores e membros da sociedade civil, planejar o futuro da instituição.

O objetivo estratégico nº 05 do PDI (2019, p. 38), busca fortalecer as ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação tecnológica na instituição, elencando em sua Meta 6: Ampliar em, no mínimo, 5%, anualmente, o número de projetos voltados à pesquisa, extensão e inovação, com foco no desenvolvimento local e regional. Nesse sentido, tem como principais ações, as seguintes:

- 1 – Fortalecimento dos laboratórios e grupos de pesquisa;
- 2 – Manutenção e ampliação do financiamento de pesquisa, extensão e inovação;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- 3 – Qualificação dos pesquisadores, extensionistas e avaliadores;
- 4 – Articulação da pesquisa, extensão, empreendedorismo e inovação aos APLs;
- 5 – Ampliação das cooperações com instituições públicas e privadas;
- 6 – Ampliação do número de pessoas abrangidas pelos projetos de extensão;
- 7 – Fortalecimento das competições de inovação;
- 8 – Fortalecimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs);

Diante do exposto, verifica-se no planejamento institucional o intuito de que a inovação esteja presente nos mais diversos ambientes e processos educativos, permeando o cotidiano dos espaços escolares, dos projetos e que esteja em consonância com os arranjos produtivos locais, atendendo as demandas regionais, bem como, está em consonância com o Marco Legal da Inovação publicado em 2016 (Lei nº 13.243/2016).

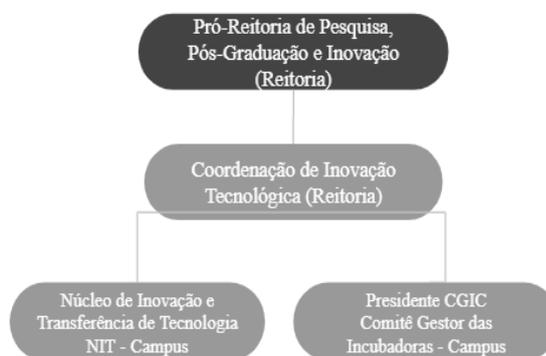
## Regulamentação da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica:

O Conselho Superior do IFFar aprovou o Regulamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e/ou Social, em 26 de julho de 2016, a qual entrou em vigor na mesma data de sua publicação (CONSUP, 2016).

Em 09 de janeiro de 2020, foi aprovada a alteração do Regulamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica pela Resolução Ad Referendum Nº 001/2020. A mudança separa as Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica das de Base Social. As Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica fica sob responsabilidade da Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PRPPGI), tendo como finalidade estruturar todo o processo de pré-incubação, incubação e pós-incubação, por meio do desenvolvimento da cultura empreendedora, facilitando o âmbito e as condições de funcionamento (CONSUP, 2020).

A estrutura organizacional da inovação na Instituição, configura-se da seguinte forma:

Gráfico 01: Estrutura organizacional da Inovação no IFFar.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse sentido, conforme estrutura acima, cada Campus possui uma unidade de NIT - Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia, atuando de forma conjunta com o NIT - Reitoria no planejamento e proposição das ações de inovação, bem como, das demandas das incubadoras.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



As Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica têm como objetivo amparar empreendedores, criando um local de pré-incubação no IFFar com possíveis oportunidades de gerar incubação e ajudar para a formação e capacitação desses novos empreendedores. A incubadora foi organizada na forma de unidades, sendo chamada de Incubadora *Campus* (CONSUP, 2020).

A estrutura organizacional da incubadora *Campus* fica a cargo do Comitê Gestor da Incubadora Campus (CGIC)<sup>1</sup>. A operacionalização é responsabilidade do Presidente do NIT Campus. Tem alçada para firmar Termo de Cooperação Técnica com instituições, colaboradores, servidores ou até consultores capacitados para colaborar na Incubadora Campus (CONSUP, 2016).

O CGIC possui como principais funções garantir o apoio gerencial às empresas incubadas por meio de treinamento e capacitação contínuos para os integrantes dos incubados, principalmente em gestão de empresas e negócios, orientação para abertura da empresa, assessoria ao gerenciamento do negócio, apoio na realização de visitas a clientes, fornecedores e parceiros, bem como, assessoria ao desenvolvimento tecnológico e social (Resolução CONSUP n° 048/2016).

Compete ao NIT Campus a responsabilidade de gerir a incubadora, acompanhando todas as atividades, emitindo pareceres e relatórios, representar a Incubadora Campus em atividades e eventos sociais, articulando e captando recursos com a sociedade civil, mas sempre cumprindo as orientações sugeridas pelo NIT (CONSUP, 2016).

Todas as propostas a serem admitidas na etapa de pré-incubação e incubação serão definidas por meio de editais públicos, sendo competência da Coordenação de Inovação Tecnológica propor os editais. Nos editais serão propostos os empreendimentos preferenciais (áreas), quem poderá se inscrever, se terá cotas para alunos ou ex-alunos, a quantidade de vagas disponíveis, prazos, vagas, todas as informações para ser demonstrada a transparência, a clareza e a objetividade no processo (CONSUP, 2016).

Nesse sentido, como forma de impulsionar a inovação na Instituição a Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação lançou em 2016, edital público para fins de seleção interna entre os campi interessados na implantação e apoio financeiro para infraestrutura física e empreendimentos para Unidade Incubadora no IFFar (CONSUP, 2016).

Em 2017 foi publicado o primeiro edital pela PRPPGI para fins de seleção de incubadoras de economia criativa (hospedagem e empreendimentos), edital n° 427/2017<sup>2</sup>, sendo que o Campus que teve as propostas selecionadas foi contemplado com recurso no valor estimado de R\$165.000,00 (cento e sessenta e cinco mil reais), oriundos dos recursos orçamentários de inovação, sendo R\$ 87.500,00 (oitenta e sete mil e quinhentos reais) para infraestrutura física e até até R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais) para mobiliário e equipamentos. A infraestrutura física contempla 02 contêineres, sendo: 01 *contêiner recepção* (sala de reunião, copa, recepção e banheiro acessível) e 01 *contêiner - Incubadora* para duas empresas (contém 02 salas individuais e uma área para livre circulação).

Atualmente as unidades de incubadoras tecnológicas estão presentes em 10 campi do Instituto Federal Farroupilha e em implementação no Campus Avançado Uruguaiana. Cabe salientar que alguns campi optaram por utilizar sua própria infraestrutura, destinando salas específicas para



a implantação das incubadoras, uma vez que possuíam espaços físicos disponíveis em seus prédios (PDI, 2019).

Um site específico para o acompanhamento e monitoramento de informações relacionadas às unidades da Incubadora do IFFar, está em fase de implementação, o sistema receberá informações das empresas incubadas sobre o seu funcionamento, para que se tenha ideia do quanto elas geram de valor, como a quantidade de empregos geradas e a movimentação da economia local. Essas métricas são baseadas no Modelo CERNE<sup>3</sup> de Gestão de Incubadoras.

### **Incubadora Tecnológica do IFFar - Campus Santa Rosa**

A incubadora de empresas do IFFar Campus Santa Rosa, foco deste trabalho, tem como finalidade estruturar o processo de incubação de empresas de base tecnológica por meio do desenvolvimento da cultura empreendedora, estando também encarregada de apoiar os empreendedores nas fases de pré-incubação, incubação e pós-incubação, propiciando ambiente e condições de funcionamento apropriado, no município de Santa Rosa.

Com relação ao processo de incubação, resumidamente, pode-se dizer que, após as empresas serem selecionadas nos Editais específicos, é lavrado um contrato, o qual é assinado pela Reitoria da instituição e pelos sócios representantes das empresas. O contrato traz os termos da incubação, direitos e deveres de ambas as partes e, em geral, é válido por 24 (vinte e quatro) meses e prorrogável por mais 12 (doze) meses (IFFar, 2016).

Cientes de que o modelo de incubação utilizado pelas IES brasileiras está bastante ‘carregado’ pelo modelo internacional que chegou ao Brasil na década de 1980, a partir da implementação dos primeiros parques tecnológicos, pode-se verificar, em relação à experiência vivenciada neste Campus, que esse modelo (que propõe relações tais como mentoria e tutoria de novos empreendimentos) precisa ser revisto, a fim de dar conta de especificidades nos processos de incubação e de inovação tecnológica locais, bem como do potencial real de atuação do IFFar.

Ressalta-se ainda a grande influência do modelo de política de inovação tecnológica da UFSM (Universidade Federal de Santa Maria) na elaboração e proposição do modelo vigente no IFFar, em razão da relação institucional estabelecida entre essas duas instituições, à época da implantação do Instituto.

No IFFar, as primeiras iniciativas para a criação das incubadoras nos *campi*, a partir da formação dos Núcleos de Inovação e Transferência de Tecnologia, ocorreram no ano de 2016, momento em que foi publicada a Resolução 048/2016, como aparato institucional normatizador desta frente de atuação. Nesta normativa, percebe-se que estavam inclusas tanto as incubadoras tecnológicas quanto as incubadoras sociais, as quais foram posteriormente normatizadas separadamente, tendo em vista as finalidades e a organização institucional específicas para o atendimento de cada uma.

No primeiro edital lançado em 2016 houve 07 (sete) empresas inscritas, foram selecionadas 2 (duas), uma desistiu e, por isso, foi chamada outra classificada. A divulgação foi realizada de



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



forma mais interna, a partir de contatos pessoais da comunidade acadêmica. As empresas selecionadas, foram alocadas em contêineres incubadoras, conforme imagem abaixo:

Figura 01 - Contêiner incubadora.



Fonte: Site do Campus.

Atualmente não há empresas incubadas no IFFar - Campus Santa Rosa, em função de que uma empresa se graduou e outra abriu falência. Logo, em breve haverá publicação de novo edital público para a inscrição e seleção de novos empreendimentos para as incubadoras tecnológicas.

Salienta-se que as capacitações/formações realizadas junto aos incubados, foram realizadas por docentes do Campus, em virtude de que a Instituição, no campus Santa Rosa, oferta cursos no eixo Gestão e Negócios, havendo professores com variado *know-how* em áreas tais como: marketing, planejamento, estratégia, bem como, nas áreas de ciências contábeis e jurídica.

Convém destacar que, atualmente, alguns dos integrantes do NIT Santa Rosa fazem parte da Agência de Desenvolvimento Regional. O atual Coordenador do NIT, inclusive, está presidindo a Agência supracitada, o que demonstra provável articulação institucional com a comunidade local e regional (ainda que não seja uma articulação regular e formalizada), podendo refletir positivamente nos processos de incubação e incentivo à transferência de tecnologia, implementados a partir do Campus do IFFar, no município de Santa Rosa.

Contudo, cabe ressaltar que não se verificou mediante a documentação disponível no site institucional registros acerca das ações realizadas pela incubadora a fim de cumprir os compromissos com as incubadas, no sentido de proporcionar capacitação e consultoria constantes, em especial no que tange à gestão de empresas e negócios. Além disso, também não se verificou registros de cursos ou capacitações aos servidores envolvidos no atendimento das demandas de incubação, tal como previsto no inciso II do Art. 10 da Resolução 048/2016.

Frisa-se, portanto, a imprescindibilidade da publicação de relatórios de ações realizadas, a fim de garantir o princípio da publicidade na administração pública, que (assim como os demais) é basilar à materialização de toda e qualquer política pública, com vistas à garantia da transparência nas ações implementadas.

**Primeira Empresa Graduada do IFFar - Campus Santa Rosa: ALÍDER Agência Digital**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A empresa Alíder começou o processo de incubação no Campus Santa Rosa em maio de 2019 com dois colaboradores, hoje seu quadro de colaboradores se expandiu. A empresa graduou-se em setembro de 2021, consolidando-se como uma empresa de prestação de serviços, que busca soluções para que as empresas vendam seus produtos ou serviços através da internet desenvolvendo estratégias, gerando tráfego nas redes, para gerar como resultado final a venda. Atualmente possui cerca de 43 clientes.

Durante a cerimônia de graduação, realizada de forma *online* pelo canal da Web Tv do IFFar<sup>4</sup> do *youtube*, o CEO da empresa, mencionou as dificuldades enfrentadas, especialmente em consolidar-se em seu nicho de atuação durante a pandemia, sendo necessário constante adaptação nas estratégias de negócio, bem como, auxiliar os clientes a vender mais e ter resultados em um cenário tão complexo quanto à pandemia do covid-19. Na oportunidade também discorreu sobre a reestruturação do seu negócio, desde seu ingresso como incubado nos espaços físicos da incubadora do Campus até a graduação, salientando a relevância desta experiência onde os empreendedores recebem apoio técnico, mercadológico e administrativo para que possam atingir a maturidade empresarial.

Ressaltou também a importância do trabalho em equipe, tendo sido essencial uma equipe engajada e qualificada para o sucesso e crescimento da empresa. Por fim, mencionou que sua clientela é bastante diversificada, sendo de diversos ramos, tais como: franquias de academia, empresas industriais, clientes do agronegócio, açougues, mercados, etc. que vendem para o Brasil todo. Nesse sentido, a estratégia inicial é compreender e criar estratégias únicas para cada empresa, utilizando o *feeling* com base no que já deu certo, buscando compreender o público, fazendo *insights* e a partir daí fortalecer e aprimorar as estratégias nas plataformas dos clientes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou realizar um estudo em uma Instituição da Rede Federal de Educação, delineando a Política de Inovação implementada, tendo como foco de análise as Incubadoras de base tecnológica. Buscou aproximar-se do contexto documental e bibliográfico acerca da estruturação e execução dessa política na instituição.

A Lei de Inovação nº 13.243/2016, é um marco legal na inserção das instituições de ciência, tecnologia e inovação como participantes do processo de desenvolvimento tecnológico nacional. Atualmente os governos em diversos países estimulam a política pública de incubação de empresas nas universidades, de modo geral, em Instituições de Ciência, Tecnologia e de Inovação (ICT). Em espaços e contextos de interação entre atores sociais que se acredita que as universidades, institutos e/ou centros de educação devem se inserir como partícipes, tendo em vista sua capacidade de produção de conhecimento a partir da pesquisa e da extensão, bem como de espaços e processos de inovação.

A partir da proposta investigativa deste estudo de caso, via análise documental e bibliográfica, pode-se verificar que o Instituto Federal Farroupilha (IFFar) possui um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como um modelo de planejamento estratégico, cujo objetivo estratégico nº 05 do PDI (2019, p. 38), busca fortalecer as ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação tecnológica na Instituição, elencando em sua sexta meta a intenção de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ampliar em, no mínimo, 5%, anualmente, o número de projetos de pesquisa, extensão e inovação, voltados ao desenvolvimento local e regional.

Verifica-se ainda na Instituição lócus deste estudo a normatização dos processos de incubação tecnológica, principalmente por meio do Regulamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e/ou Social, em 26 de julho de 2016 (alterado pelo Regulamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica pela Resolução Ad Referendum N° 001/2020, o qual separou as atividades de incubação tecnológica das de incubação social).

Por meio da análise documental foi ainda possível apreender que o IFFar tem definida uma estrutura organizacional para atendimento da demanda das incubadoras tecnológicas, estando a cargo do Comitê Gestor da Incubadora Campus (CGIC), por meio do NIT local, operacionalizar as atividades de incubação das empresas.

As normativas elencam as principais funções do CGIC e do NIT, bem como das responsabilidades e das possibilidades dos incubados, algumas especificidades dos processos seletivos, entre outros. Há ainda a previsão na manutenção de sigilo pelos envolvidos nos processos de pré-incubação e incubação.

Nesse sentido, verifica-se que o Instituto Federal Farroupilha possui alinhamentos estratégicos e busca desenvolver a política de inovação de acordo com sua missão institucional e com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentando unidades de incubação de base tecnológica já estruturadas em todas as suas unidades, sendo que o Campus Santa Rosa é considerado o mais avançado nesse processo, uma vez que já apresenta empresa graduada.

Como possibilidades de aprimoramento à política já em desenvolvimento, vislumbra-se a necessidade do contínuo estímulo para uma educação empreendedora e inovadora junto aos servidores e estudantes, com a realização de palestras, *lives*, rodas de conversa com empreendedores locais, visitas técnicas e desafios entre alunos. Outra frente necessária é no sentido de destinação de recursos para fomento à inovação junto às unidades, como forma de garantir a qualificação das ações em andamento. Além disso, o estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação técnica com outras instituições/entidades locais que possam atuar na capacitação e qualificação dos incubados e dos servidores que atuam na incubadora local precisam ser fortalecidos e publicizados, uma vez que não foi possível verificar pelos documentos analisados, a existência de tal articulação.

Destaca-se, ainda na direção da necessidade de articulações externas, mas também (e principalmente) quanto à relevância da publicação de relatórios periódicos das ações realizadas, visto que, não foi possível verificar, mediante a documentação disponível no site institucional, registros acerca das ações realizadas pela incubadora a fim de cumprir os compromissos com as incubadas, no sentido de proporcionar capacitação e consultoria constantes, em especial no que tange à gestão de empresas e negócios. Além disso, também não se verificou registros de cursos ou capacitações aos servidores envolvidos no atendimento das demandas de incubação, tal como previsto no inciso II do Art. 10 da Resolução 048/2016.

Diante do exposto, verifica-se o potencial das incubadoras tecnológicas para a promoção da inovação, desenvolvimento empreendedor e geração de crescimento econômico nas mais diferentes escalas. Há ainda a necessidade de ampliação das políticas públicas de suporte aos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



empreendimentos voltados à inovação e transferência de tecnologia, mas é necessário reconhecer os avanços já conquistados, tais como as estruturas implementadas pelo IFFar e demais instituições de educação técnica e tecnológica brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCUBADORAS DE EMPRESAS E PARQUES TECNOLÓGICOS - **ANPROTEC**. 2015. Disponível em: <http://anprotec.or.br>. Acesso em 13 de fevereiro de 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCUBADORAS DE EMPRESAS E PARQUES TECNOLÓGICOS - **ANPROTEC**. 2018. Disponível em: [https://anprotec.org.br/site/wp-content/uploads/2018/09/CERNE\\_2018\\_Sumario\\_Executivo\\_Revis%C3%A3o-19.07.pdf](https://anprotec.org.br/site/wp-content/uploads/2018/09/CERNE_2018_Sumario_Executivo_Revis%C3%A3o-19.07.pdf). Acesso em 07/07/2022.

BRASIL. Lei nº 10.973/2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 141, nº 232, p. 2-4, 03 dez. 2004.

BRASIL. Decreto n. 5.563, de 11 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm)

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Lei que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, nº 253, p. 1-3, 30 dez. 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015. Acessado em 23 abril, 2018, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-85-26-fevereiro-2015-780176-publicacaooriginal-146182-pl.html>>

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Política de desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação científica e tecnológica e inovação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição 7, p. 1, 11 jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília, 2018. Acesso em 25 de novembro de 2021. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>

BUCKLEY. A.P, DAVIS. S. **The contribution of higher education-based technology start-up incubators to the co-production of knowledge, innovation and growth**: Experiences from the edge. Industry and higher education. Dublin, Ireland. Vol. 32(4) 253–268, 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BRUNEEL J, RATINHO T, CLARYSSE B, et al. **The evolution of business incubators: comparing demand and supply of business incubation services across different incubator generations.** *Technovation* 32(2): 110–121, 2012.

ETZKOWITZ. H, WEBSTER A, GEBHARDT C, et al. **The future of the university and the university of the future: Evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm.** *Research Policy* 29(2): 313–330, 2000.

INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA - IFFAR. **PDI 2014-2018.** Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/8369-plano-de-desenvolvimento-institucional-2014-2018>. Acesso em 23 de maio de 2021.

INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA - IFFAR. **PDI 2019-2026.** Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/13876-pdi-2019-2026>

INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA - IFFAR. **CONSUP, 2016.** Resolução 048 2016 - Aprova o Regulamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e ou Social assinada.pdf. Disponível em: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20048%202016%20-%20Aprova%20o%20Regulamento%20da%20Incubadora%20de%20Empresas%20de%20Base%20Tecnol%C3%B3gica%20e%20ou%20Social\\_assinada.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20048%202016%20-%20Aprova%20o%20Regulamento%20da%20Incubadora%20de%20Empresas%20de%20Base%20Tecnol%C3%B3gica%20e%20ou%20Social_assinada.pdf)

INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA - IFFAR. **CONSUP, 2020.** Disponível em: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Resolucao\\_n\\_001\\_2020\\_AD\\_REFERUNDUM\\_-\\_Altera\\_o\\_Regulamento\\_da\\_Incubadora\\_de\\_Emp\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Resolucao_n_001_2020_AD_REFERUNDUM_-_Altera_o_Regulamento_da_Incubadora_de_Emp(2).pdf)

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 20 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

NOVELI, M., & SEGATTO, A. P. Processo de cooperação universidade empresa para a inovação tecnológica em um parque tecnológico: evidências empíricas e proposição de um modelo conceitual. **INMR - Innovation & Management Review**, 9(1), 81-105, 2012. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79251>. Acesso em 23 de novembro de 2021.

PIRES, M.C.F.S., RITA, L.P.S e PIRES, A.C.S. Perfil do núcleo de inovação tecnológica na gestão da inovação: um estudo na Universidade Federal de Alagoas. *Navus*. Florianópolis/SC. v. 10. p. 01-16. jan./dez. 2020. ISSN 2237-4558.

RUSSO, S. L.; CARVALHO, T. V. C.; ARAÚJO, A. L. C. de; SEGUNDO, G. S. A.; QUINTELLA, C. M. (Orgs.). **Rede NIT NE - Textos de referência em Inovação Tecnológica & R314r Empreendedorismo.** Aracaju: Associação Acadêmica de Propriedade Intelectual, 2017.

SAMPAIO, M. V. D; SANTOS, V. M. L. Planejamento, implantação e gestão estratégica de incubadoras de empresas. In. RUSSO, S. L.; CARVALHO, T. V. C.; ARAÚJO, A. L. C. de;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SEGUNDO, G. S. A.; QUINTELLA, C. M. (Orgs.). **Rede NIT NE - Textos de referência em Inovação Tecnológica & R314r Empreendedorismo**. Aracaju: Associação Acadêmica de Propriedade Intelectual, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

---

## NOTAS:

<sup>1</sup> Conforme Art. 8º. da Resolução Consup 048/16, o CGIC deverá ser composto por 09 membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo: Membros natos: Coordenador de Inovação Tecnológica (Reitoria), Presidente do NIT Campus, Diretor de Administração do Campus, Diretor de Pesquisa, Extensão e Produção do Campus, Coordenador de Pesquisa e Pós-Graduação do Campus, Coordenador de Extensão do Campus. Membros designados pelo Diretor Geral: 01 representante das empresas incubadas, 01 representante de entidade de apoio a micro e pequenas empresas, e 01 representante do setor público municipal ou regional. O CGIC será presidido pelo Presidente do NIT Campus, podendo delegar tal função a outro integrante da Comissão.

<sup>2</sup> O edital e seus respectivos anexos podem ser conferidos no link a seguir: <https://www.iffarroupilha.edu.br/editais/item/6371-edital-n%c2%ba-427-2017-%e2%80%93-sele%C3%A7%C3%A3o-de-incubadoras-hospedagem-e-empreendimentos-%e2%80%93-economia-criativa>

<sup>3</sup> O Centro de Referência para Apoio a Novos Empreendimentos (**CERNE**) é um instrumento que auxilia na promoção de resultados nas incubadoras de diferentes setores de atuação, através de uma metodologia própria.

<sup>4</sup> A cerimônia de graduação da primeira empresa incubada do IFFar pode ser assistida pelo link: <https://www.youtube.com/watch?v=qK0wkIarqj4>



Sessão Temática 4: Inovação, Gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## A TOMADA DE DECISÃO SOB A PERSPECTIVA DA TERRITORIALIDADE

### DECISION MAKING FROM THE PERSPECTIVE OF TERRITORIALITY

### TOMA DE DECISIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE TERRITORIALIDAD

**Julian Israel Lima<sup>1</sup>, Fernando Batista Bandeira da Fontoura<sup>2</sup>, Luis Carlos Alves da Silva<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unisc. Bolsista Prosc/Capes Modalidade II.

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional e Professor do PPGDR da Unisc.

<sup>3</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Unisc. Bolsista Prosc/Capes Modalidade II.

#### RESUMO

O presente ensaio teórico tem como objetivo analisar os aspectos teóricos que emergem acerca da tomada de decisão sob a perspectiva da territorialidade. Para tanto, o caminho metodológico seguiu uma abordagem qualitativa e de cunho exploratório, apoiando-se em autores como Benko (1999), Etges (2005), Santos (2005), Flores (2006) e Etges e Degrandi (2013) que discorrem sobre desenvolvimento regional e territorialidade, seguido principais conceitos e definições sobre a temática e, por fim, analisou-se a conjuntura a respeito da tomada de decisão, com uma visão sobre as teorias de Herbert Simon a partir de autores como Steingraber e Fernandez (2013), Oliveira e de Paula (2014), Sbicca (2014), de Mello et al. (2021) e de Barros, Ruschel e Dalcin (2020). Ao final do trabalho, o marco teórico evidencia que a articulação da temática da tomada de decisão sob a perspectiva da territorialidade, na intenção de contribuir com o desenvolvimento regional, pode fomentar a mobilização dos atores sociais para a promoção e fortificação das horizontalidades e redução da entropia. Além disso, a ideia da racionalidade limitada articulada numa perspectiva de territorialidade pode representar uma porta aberta para a promoção de culturas locais que privilegiem o bem comum, a preservação do meio ambiente e o pensar na garantia de condições adequadas de vida para as gerações futuras.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Territorialidade. Tomada de decisão.

#### RESUMEN

Este ensayo teórico tiene como objetivo analizar los aspectos teóricos que emergen sobre la toma de decisiones desde la perspectiva de la territorialidad. Para ello, el enfoque metodológico siguió un enfoque cualitativo y exploratorio, apoyándose en autores como Benko (1999), Etges (2005), Santos (2005), Flores (2006) y Etges y Degrandi (2013) que discuten el desarrollo regional y territorialidad, seguido de los principales conceptos y definiciones sobre el tema y, finalmente, se analizó la coyuntura en torno a la toma de decisiones, con una mirada en las teorías de Herbert Simon de autores como Steingraber y Fernandez (2013), Oliveira y de Paula (2014), Sbicca (2014), de Mello et al. (2021) y de Barros, Ruschel y Dalcin (2020). Al final del trabajo, el marco teórico muestra que la articulación del tema de la toma de decisiones desde la

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



perspectiva de la territorialidad, con la intención de contribuir al desarrollo regional, puede contribuir a la movilización de los actores sociales para la promoción y fortalecimiento de la horizontalidades y reducción de la entropía. Además, la idea de racionalidad limitada articulada en una perspectiva de territorialidad puede representar una puerta abierta para la promoción de culturas locales que privilegien el bien común, la preservación del medio ambiente y el pensamiento de garantizar condiciones de vida adecuadas para las generaciones futuras.

**Palabras clave:** Desarrollo regional. Territorialidad. Toma de decisiones.

## ABSTRACT

This theoretical essay aims to analyze the theoretical aspects that emerge about decision-making from the perspective of territoriality. To this end, the methodological approach followed a qualitative and exploratory approach, relying on authors such as Benko (1999), Etges (2005), Santos (2005), Flores (2006) and Etges and Degrandi (2013) who discuss regional development and territoriality, followed by main concepts and definitions on the subject and, finally, the conjuncture regarding decision-making was analyzed, with a view on the theories of Herbert Simon from authors such as Steingraber and Fernandez (2013), Oliveira and de Paula (2014), Sbicca (2014), de Mello et al. (2021) and de Barros, Ruschel and Dalcin (2020). At the end of the work, the theoretical framework shows that the articulation of the theme of decision-making from the perspective of territoriality, with the intention of contributing to regional development, can contribute to the mobilization of social actors for the promotion and strengthening of horizontalities and reduction of entropy. In addition, the idea of limited rationality articulated in a territoriality perspective can represent an open door for the promotion of local cultures that privilege the common good, the preservation of the environment and the thought of guaranteeing adequate living conditions for future generations.

**Keywords:** Regional development. Territoriality. Decision making.

## INTRODUÇÃO

Ao pensar o desenvolvimento dos territórios, as reflexões a respeito das desigualdades, entendidas como as particularidades que fazem de um território único em suas potencialidades e dificuldades, com um olhar que vai além do crescimento e dos aspectos puramente econômicos, contemplando também seus aspectos sociais, culturais e ambientais, possibilitam que se vislumbre a efetividade desse tipo de ação. A promoção do desenvolvimento regional, conforme Santos (2005) que contempla o entendimento e desenvolvimento dos territórios, passa por um conjunto de medidas de possibilitem o afastamento do risco de alienação, de perda de sentido da existência dos indivíduos e dos grupos e o risco de renúncia ao futuro.

Nesse sentido, de acordo com Etges e Degrandi (2013), as abordagens que contemplam a eliminação de desigualdades regionais como sendo uma solução para a questão do desenvolvimento de distintos territórios, devem ser evitadas, tendo em vista que as chamadas desigualdades, que assumem vários formatos e representam a identidade dos lugares, precisam ser analisadas, entendidas, potencializadas ou transformadas, conforme o caso, para a promoção do desenvolvimento regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O território, por ser resultado da ação social que se apropria de um espaço, de forma concreta e abstrata, tanto física como simbolicamente, é considerado um processo de construção social, nas palavras de Flores (2006). Isso pode representar que a instrumentalização dos agentes locais no exercício dos seus papéis sociais pode representar uma possibilidade de potencialização do movimento de desenvolvimento dos territórios.

O entendimento a respeito da forma como as decisões são tomadas pelos diversos atores de um território pode possibilitar, então, a oportunidade de instrumentalizá-los para a qualificação das decisões a serem tomadas, numa abordagem que privilegie os aspectos relacionados ao desenvolvimento regional. A capacidade de julgamento mais qualificada, com a consequente melhoria nas condições de vida das populações dos territórios, pode resultar do estudo aprofundado do processo decisório local e a realização dos devidos ajustes de conduta, de modo a potencializar os benefícios a serem colhidos por todos os envolvidos. Esses decisores podem ser agricultores locais e suas famílias, micro, pequenos e médios empresários locais, gestores públicos e de organizações do terceiro setor que, ao terem seus processos decisórios analisados e qualificados, teriam mais condições de escolhas de alternativas mais benéficas para o conjunto à medida em que processos de análise e proposição de novas condutas e procedimentos decisórios fossem implementados localmente.

Nesse sentido, a teoria das decisões de Herbert Simon, que discute a racionalidade dos agentes econômicos em seus processos decisórios pode contribuir com o desenvolvimento de territórios e regiões. A partir da lógica de contemporização proposta por Simon, na qual os decisores, mesmo tendo a crença de que estão maximizando as possibilidades ao tomarem decisões, estão, na verdade, contemporizando, ou seja, escolhendo uma opção em detrimento de outras que não sabem se são melhores ou piores, é possível observar que existe uma lacuna a ser preenchida por meio da análise dos processos decisórios e a consequente proposição de possibilidades de qualificação desse processo (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013).

Assim, o presente estudo, de natureza ensaística, propõe a articulação dos conceitos de territorialidade, desenvolvimento regional e de tomada de decisão, na perspectiva de Herbert Simon, para uma reflexão sobre as possibilidades de contribuição com o desenvolvimento territorial e regional por meio da qualificação dos processos decisórios dos agentes locais. Com isso, o objetivo do presente estudo consiste em discutir a tomada de decisão sob a perspectiva da territorialidade, no intuito de contribuir com o desenvolvimento regional. O trabalho conta com uma seção que trata da discussão dos conceitos de territorialidade, desenvolvimento regional e seus desdobramentos, assim como uma seção que apresenta uma breve discussão sobre a temática da tomada de decisão e os conceitos que envolvem a racionalidade limitada proposta por Simon, na intenção de propor a reflexão acerca das possibilidades de articulação dessas temáticas e suas possíveis contribuições para os atores dos territórios.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIALIDADE

De abordagem interdisciplinar e surgida no pós-guerra, a ciência regional se apresenta como um dos ramos mais atuais das ciências sociais e econômicas, envolvendo diversas áreas do conhecimento. A compreensão a respeito do desenvolvimento regional tem estreita relação com

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



o conceito de territorialidade, tendo em vista que a intervenção humana no território está no centro de suas ações. Com seus primeiros movimentos surgindo a partir do olhar sobre o ordenamento do espaço, passando pela lógica de crescimento econômico e, posteriormente, pela abordagem dos polos de desenvolvimento, entre vários outros desdobramentos, essa área do conhecimento teve sua evolução por meio da contribuição de um conjunto significativo de pesquisadores, de diversas áreas do conhecimento, que identificaram no decorrer do tempo que as regiões se desenvolvem de formas distintas (BENKO, 1999).

O desenvolvimento regional, conforme apresentado por Etges e Degrandi (2013), vem sendo debatido de acordo com dois principais enfoques: um que compreende o desenvolvimento regional como algo a ser promovido por meio da redução ou eliminação de desigualdades regionais e, outro, que vê na diversidade regional a potencialidade para o desenvolvimento de regiões. A promoção do desenvolvimento regional também passa, segundo os autores, pela “[...] criação de formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir da participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada” (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 93). O desenvolvimento das potencialidades encontradas dentro do território deve ser o foco do olhar de indivíduos, instituições e organizações, de modo a contribuir na promoção do desenvolvimento regional, no contexto da realidade atual.

Diante disso, um entendimento a respeito do que compreende a territorialidade se faz necessário, pois o desenvolvimento regional acontece sob a ótica da territorialidade. Conforme destaca Flores (2006), o território resulta de uma ação social que se apropria de um espaço, de maneira concreta e abstrata, tanto física como simbolicamente, o que justifica sua denominação como processo de construção social.

Em relação a esse processo, Etges e Degrandi (2013, p. 92) esclarecem:

Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Esse processo evolutivo envolve, portanto, um conjunto de esforços coordenados, proveniente dos mais diversos atores locais, no sentido de promover ações de fomento da coesão por meio das aspirações em comum e do conhecimento aprofundado das particularidades locais, as quais podem ser potencializadas em prol da visão de futuro coletiva. Por serem decorrentes de processos históricos, culturais, econômicos, ambientais e sociais particulares, as diferenças regionais estão presentes e continuarão existindo. O mais importante e necessário é que esforços sejam empreendidos para que se possa compreender como essas particularidades se estabeleceram (ETGES; DEGRANDI, 2013).

Esses aspectos históricos e particularidades são abordados por Etges, que destaca a relevância do entendimento de que o contexto atual de um território é resultado de um processo de historicidade, o qual também envolve as particularidades sociais e tecnológicas nele existentes.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes; também é expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada (ETGES, 2005, p. 54).

Destacando a importância do que acontece sobre o território e a importância dos atores locais para o seu estabelecimento, Milton Santos (2005) reforça que é o uso do território que faz dele um objeto de análise social e não o território em si mesmo. O autor, destaca, ainda, a importância e a necessidade de uma constante revisão histórica, tendo em vista que o fato de ser o quadro de vida das pessoas se constitui na sua única característica permanente. O entendimento sobre o território é fundamental, portanto, para o afastamento do risco de alienação, de perda do sentido da existência individual e coletiva e o risco de renúncia ao futuro (SANTOS, 2005).

O território, destacam Etges e Degrandi (2013), precisa ser considerado como um campo de forças, um lugar de contradições entre o vertical e o horizontal, de uma contraposição entre o estado e o mercado, entre o uso social e o uso econômico dos recursos. O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado, que só existe a partir da materialidade que lhe é dada pelo seu uso (SANTOS, 2005; ETGES, 2005).

A nova realidade do território é apresentada por Milton Santos (2005) como sendo a da interdependência universal dos lugares, num contraponto com a antiga comunhão individual dos lugares com o universo. Antes, era o Estado que definia os lugares, numa relação de subordinação do território ao Estado. O território era tido como uma base, que fundamentava o Estado-Nação e que, ao mesmo tempo, o moldava. Com o passar do tempo, migrou-se da noção de Estado Territorial para a noção de transnacionalização do território. Cabe destacar que, assim como anteriormente tudo não era “estatizado”, conforme refere Santos (2005), atualmente tudo não é estritamente “transnacionalizado”. Isso significa que, mesmo nos lugares onde a transnacionalização firmou suas raízes de maneira mais consistente, o território habitado atua na criação de novas sinergias, impondo ao mundo uma revanche.

Ao destacar a importância do papel da tecnologia, da ciência e da informação no entendimento da realidade como um todo, no âmbito do território, Santos (2005) salienta que mesmo a análise da fluidez colocada a serviço da competitividade que rege as relações econômicas passa pela concepção de que o território se constitui de formas, objetos e ações, consistindo, em outras palavras, no espaço humano e habitado. A fluidez decorrente dos processos científicos, tecnológicos e informacionais é entendida pelo autor como algo virtual, vinculada a objetos técnicos, tendo em vista que a fluidez real, pensando na lógica do território, vem das ações humanas, as quais são cada vez mais normatizadas e informadas.

Essa realidade, permeada pela fluidez e pela transnacionalidade, traz à tona novos aspectos resultantes da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, os quais são referidos por Santos (2005) como horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades são apresentadas por Milton Santos como os “domínios da contiguidade”, representados pela continuidade territorial, constituída pelos lugares vizinhos. As verticalidades, por sua vez, se constituem de pontos distantes entre si, estando ligados por todas as formas e processos sociais, tendo relação direta com a noção de rede, a qual justifica a expressão verticalidade. Além e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



apesar das redes, o espaço banal, que representa o espaço de todos e o todo, no que diz respeito ao próprio espaço, continua a existir, tendo em vista que as redes representam apenas uma parte do espaço e, também, o espaço de alguns.

Atualmente, o território pode, portanto, ser formado de lugares em rede e lugares contíguos, conforme destaca Milton Santos (2005), sendo, simultaneamente, os mesmos que formam redes e formam o espaço banal, podendo exercer, ao mesmo tempo, funcionalidades distintas e, porventura, divergentes e opostas. Desse contexto, com acontecimentos simultâneos que são viabilizados pelos feitos da ciência, emerge o acontecer solidário, que acontece apesar de todas as diferenças existentes entre lugares e pessoas, o qual se desdobra no acontecer homólogo, no acontecer complementar e no hierárquico.

Santos (2005) os descreve como as três formas do acontecer solidário no território atual, sendo o acontecer homólogo aquele que gera contiguidades funcionais a partir de modernizações construídas em torno de informações especializadas, as quais criam uma similitude de atividades, estando associado tanto a áreas agrícolas quanto a áreas urbanas. O acontecer complementar compreende relações entre cidade e campo ou, ainda, relações entre cidades distintas, como consequência das necessidades de modernização da produção e intercâmbio geograficamente próximo. O acontecer hierárquico, por sua vez, acontece sob um comando, uma organização, que obrigam os agentes locais a pensarem na execução desse comando, o que acaba por produzir um sentido, que é impresso na vida das pessoas e na vida do espaço. Nesse sentido, a informação está para o território como a energia esteve para a existência humana, no passado. No decorrer do tempo, a informação foi tomando a função de ser o instrumento de união dentro de um território, fazendo a ligação entre suas diversas partes.

Cabe destacar que, no acontecer hierárquico, o controle dos acontecimentos do cotidiano vem de fora, por meio de informações privilegiadas, que representam segredo e poder, o que é marcado pela primazia das normas, cuja abordagem é predominantemente política e menos relacionada à técnica. Os acontecimentos homólogo e complementar representam um cotidiano regido por regras que são criadas e atualizadas localmente, numa dinâmica de uso e generalização da informação (SANTOS, 2005).

É comum que os locais se unam verticalmente, às custas de créditos internacionais disponibilizados a países mais pobres para viabilizar o estabelecimento das grandes e modernas redes, que atuam a serviço do grande capital. Paralelamente, os lugares podem unirem-se horizontalmente, restabelecendo a base de vida comum, que possibilite a criação de normas locais e regionais, com potencial para afetar as normas nacionais e globais. É importante destacar que, na união vertical, a modernização acontece por meio de vetores entrópicos, que trazem a desordem às regiões nas quais se inserem, tendo em vista que a ordem que criam atende unicamente aos próprios interesses e acontece somente em seu benefício, obedecendo os ditames do mercado, o que acaba por corroer a coesão horizontal, a qual está colocada a serviço da sociedade civil como um todo (ETGES, 2005).

Os segmentos hegemônicos, integrados por grandes complexos transnacionais, por exemplo, atuam de forma desterritorializada, em rede, numa perspectiva verticalizada, sob o comando do mercado. Já os fatores regionais, entendidos como sociedade civil organizada, nas suas mais diversas formas de expressão (Prefeituras, Associações, Pequenas empresas, ONGs, etc.), o espaço de todos, das pessoas que simplesmente

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



vivem, trabalham, buscam atividades de lazer e têm endereço. E é este o contexto potencial para o surgimento das regiões, enquanto expressões da horizontalidade, tendo como suporte, como cenário, como arena, o território (ETGES, 2005, p. 53).

É preciso trabalhar para a ampliação das uniões horizontais, por meio das novas formas de produção e consumo, o que não deve ser esquecido ao se pensar na construção de novas horizontalidades, as quais permitirão, a partir da base da sociedade territorial, a visualização de um novo caminho que se apresente como alternativa à globalização perversa, possibilitando a construção de uma outra globalização (ETGES, 2005).

Um contraponto importante em relação à noção de redes é feito por Milton Santos (2005) quando destaca a importância do reforço à ideia de que o espaço banal, tido como o território de todos e contido nos limites do trabalho de todos, precisa se contrapor ao território mantido e normatizado pelos interesses de alguns, representado pela noção de redes. Essa ideia se sustenta na compreensão de que, por meio das redes, o mundo, que representa o mercado, se insere nos territórios e impõe, comanda, disciplina uma racionalidade que atende a interesses externos, numa lógica perversa, que atravessa tudo, inclusive a consciência das pessoas, abarcando coisas, a natureza, ideias, ciência e informação, buscando subordinar o local ao global.

A democracia de mercado e o neoliberalismo representam os dois braços de uma globalização perversa, que reduzem as possibilidades de afirmação de formas de viver cuja solidariedade é alicerçada na contiguidade, no território compartilhado. Nesse contexto, o território acaba sendo suporte de redes que conduzem normas utilitárias, egoístas e parciais, tendo como principal marca a preponderância dos interesses e pontos de vista dos atores hegemônicos, em detrimento dos locais, o que é a representação da prevalência das verticalidades, ao passo que as horizontalidades, enfraquecidas e com forças limitadas, atuam levando em conta a totalidade dos atores do território. Em suas diversas dimensões e escalas, o território representa a arena de oposição entre o mercado, que atua singularizando, e a sociedade civil, cuja atuação generaliza (SANTOS, 2005).

O lugar, independentemente de suas dimensões, se apresenta como a sede da resistência da sociedade civil, a qual deve atuar continuamente para ampliar as escalas dessa resistência a instâncias mais altas. O reconhecimento sistemático da realidade local, mediante um processo sistemático de análise do que representa o território, por meio da revisão e questionamento da realidade no atual momento histórico, é fundamental para viabilizar o processo de evolução dessas resistências. Existe uma tendência de que os lugares se unam verticalmente, o que tem sido viabilizado, inclusive, por créditos internacionais, entretanto, esse processo gera entropia e representa uma lógica que costuma atender ao grande capital. A união horizontal, por sua vez, tem condições de reconstituir a base de vida comum, por meio da criação de normas locais, regionais, que privilegiem seus atores (SANTOS, 2005; ETGES, 2005).

Por fim, é importante que se explore os conceitos de lugar e de região, para o melhor entendimento dos aspectos propostos no presente estudo. O lugar é apresentado por Santos (2006) como um cotidiano compartilhado entre pessoas, firmas e instituições, no qual interações de cooperação e conflito representam a base da vida em comum. É um quadro de referência pragmática ao mundo, o qual impõe ordens precisas de ações condicionadas, mas também se constitui no teatro das paixões humanas, responsáveis pelas mais distintas manifestações da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



espontaneidade e da criatividade. O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é o espaço do acontecer solidário e, estas solidariedades, definem usos e geram valores de naturezas múltiplas: culturais, antropológicas, econômicas, sociais, financeiras, entre outras. Essas solidariedades pressupõem coexistência, logo pressupõem o espaço geográfico.

No decorrer da história, o estabelecimento de regiões de forma orgânica esteve associado, num primeiro momento, à territorialidade absoluta dos grupos, onde suas características de identidade, exclusividade e limites prevaleciam em decorrência da presença exclusiva desses grupos, sem outra mediação, o que significa dizer que a solidariedade característica de uma região resultava dos arranjos locais. Entretanto, essa configuração se desfez, em função das aceleradas transformações mundiais, intensificadas no pós-guerra, mas, por mais que se possa pensar que tais transformações e a expansão do capital hegemônico em todo o planeta teriam eliminado as diferenças regionais, é justamente essa dinâmica que acabou por estabelecer as regiões como suporte e condição para as relações globais, que de outra forma não se realizariam. Esse novo contexto reforça, mais do que nunca, a importância de se considerar a região, ainda que reconhecida como um espaço de conveniência e mesmo podendo eventualmente ser chamada por outros nomes (SANTOS, 2006).

## TOMADA DE DECISÃO

A teoria das decisões foi proposta por Hebert Simon, economista que recebeu o prêmio Nobel de economia em 1978, o que abriu novas perspectivas para o debate acerca da racionalidade dos agentes econômicos. Simon consagrou-se ao estabelecer os limites da racionalidade nas decisões que, até então, era tida como absoluta, abrindo espaço para discussões que passariam a levar em consideração outras dimensões, para além dos aspectos econômico-financeiros. Assim, a abordagem da racionalidade limitada estabeleceu-se como uma alternativa à racionalidade substantiva neoclássica e tornou-se um dos pressupostos das abordagens heterodoxas que buscavam uma diferenciação da vertente neoclássica, sendo considerada um divisor de águas na teoria econômica (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013; OLIVEIRA; DE PAULA, 2014; SBICCA, 2014; DE MELLO et al., 2021).

Os trabalhos de Simon iniciaram com a construção de uma abordagem que utilizava uma hipótese de racionalidade focada nas limitações cognitivas dos decisores. Por meio da inclusão da psicologia em seus estudos, estruturou os fundamentos comportamentais para a proposição de uma teoria da decisão diferentes dos utilizados na economia até então, os quais orbitavam a ideia da maximização da utilidade. A ideia era tentar explicar comportamentos que as teorias tradicionais não davam conta e que as desafiavam constantemente, as quais eram chamadas simplesmente de anomalias (SBICCA, 2014).

Steingraber e Fernandez (2013) destacam que a importância da teoria da racionalidade limitada proposta por Simon é comprovada por meio da análise feita por diversas escolas ortodoxas e heterodoxas de pensamento econômico, as quais incorporaram a abordagem do autor nas suas concepções e abordagens sobre o comportamento dos indivíduos. Seu mérito, reforçam os autores, reside no fato de atender à necessidade existente de construção de uma teoria de comportamento dos agentes econômicos que incorporasse o comportamento observado no

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mundo real, aproximando a economia de outras áreas do conhecimento, como administração, sociologia e psicologia.

Simon tem a concepção de que a teoria administrativa consiste em uma abordagem baseada na racionalidade intencional e limitada dos seres humanos, o que, segundo ele, significa que os agentes não maximizam, mas, sim, contemporizam. O termo “contemporizar” resulta da tradução do termo *satisfice*, usado por Simon, compreendendo a combinação de *satisfy* e *sacrifice*, do Inglês, para dizer que o homem administrativo satisfaz a alguns critérios e sacrifica a outros. Nesse sentido, a concepção da racionalidade limitada se contrapõe ao homem econômico da economia neoclássica, que maximiza seus esforços e seleciona a melhor alternativa. O homem administrativo, na abordagem de Simon, contemporiza, buscando uma ação satisfatória ou razoavelmente boa, o que é diferente do proposto na teoria neoclássica (OLIVEIRA; DE PAULA, 2014).

Complementarmente, Sbicca (2014) menciona que a abordagem da racionalidade limitada proposta por Simon enfatiza a característica processual e a forma como as decisões são tomadas, tendo em vista que, conforme a teoria em questão, as pessoas não tentam compreender o mundo como um sistema integral e, sim, têm modelos parciais tratáveis e identificam padrões recorrentes, não necessariamente levando em consideração todas as informações à sua disposição. As pessoas, apresentam uma tendência a focarem naquilo que as preocupa ao invés de enfrentarem informações potencialmente contraditórias e selecionam aquilo que julgam mais relevante, de modo a reduzir a sobrecarga de informações.

Oliveira e de Paula (2014) acrescentam, dizendo que Simon esforça-se para deslocar a concepção de maximização ao colocar em seu lugar o conceito de contemporização. A impossibilidade lógica é o que tornaria a ideia da maximização inviável, tendo em vista que, para que isso fosse possível, o agente deveria ter a capacidade de avaliação de absolutamente todas as alternativas possíveis antes da tomada de decisão. Com isso, mesmo quando tem a crença de que está maximizando, o agente, na realidade, contemporiza. Os autores destacam que, pela abordagem de Simon, pode até ocorrer a prevalência da intencionalidade de maximização, mas a realidade é que não existem garantias de que ela aconteça, de fato, considerando que existe a possibilidade de outras alternativas de decisão levarem ao melhor resultado.

Os processos de decisão descritos por Simon levam em consideração a ideia de que as decisões humanas buscam pela satisfação, o que permitiu ao autor a incorporação de diversos procedimentos de decisão. Entre os que ele mais enfatiza, estão os processos de busca por alternativas e a referência aos níveis de aspiração. No momento em que a decisão se faz necessária, se não forem fornecidas alternativas ao decisor, ele precisará pesquisá-las e, além disso, ele também forma uma aspiração do quão interessante ou bom deve ser o resultado de sua decisão. No exato momento em que o decisor encontrar, em sua pesquisa, uma alternativa que corresponda ao nível de aspiração por ele estabelecido, ele encerra a pesquisa e seleciona essa alternativa, desconsiderando todas as demais. Isso significa que, nem sempre, a opção selecionada corresponde à melhor decisão e, sim, que corresponde ao grau de aspiração que foi estabelecido, caracterizando, assim, a racionalidade limitada. Na lógica de busca pela satisfação proposta por Simon, além das metas, é preciso analisar também o ambiente no qual a decisão é tomada e a estrutura interna do organismo, tendo em vista que esses dois fatores podem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



influenciar os mecanismos de adaptação e decisão, o que significa dizer que tratar de racionalidade limitada envolve lidar com as características internas do agente, com as forças do meio e com as questões de adaptação (SBICCA, 2014).

Em seus estudos e observações, Simon concluiu que o ser humano utiliza heurísticas, que são atalhos mentais, processos de reconhecimento e determinação de alternativas de escolha, para lidar com a complexidade da vida real e tomar decisões. Para exemplificar como as heurísticas são utilizadas, Simon utilizou o exemplo dos enxadristas, os quais não têm condições de analisar a todas as jogadas possíveis antes de cada decisão dentro do jogo, salientando diversas estratégias de diminuição da necessidade de análise. Em suas pesquisas, o autor verificou que a melhor qualidade dos grandes enxadristas tem relação com o uso de estratégias que possibilitem a descoberta de propriedades da posição das peças e que, ao usar essas propriedades, os enxadristas precisam pesquisar apenas uma parte da árvore de possibilidades de decisão. Essas observações o levaram à conclusão de que o ser humano utiliza atalhos para tomar suas decisões diante da complexidade da vida real e, esses atalhos, resultam das suas experiências pregressas, o que acaba por diferenciar, no exemplo utilizado, jogadores experientes de novatos. Conforme Simon, as pessoas usam as heurísticas com muita frequência para guiar suas ações e alcançar a satisfação, o que implica no não aproveitamento integral das possibilidades, pelas próprias limitações e condições do ser humano (SBICCA, 2014).

Ao resumirem a abordagem de Simon sobre a tomada de decisão, de Barros, Ruschel e Dalcin (2020) enfatizam que, sendo orientadas pela busca da melhor alternativa, as decisões são tomadas de acordo com as percepções do decisor, o qual tem um conceito particular sobre o que seria a melhor em função disso. As variáveis que envolvem esse processo, conforme mencionam os autores, contemplam as capacidades do decisor, suas intuições, as informações disponíveis e, até mesmo, suas tradições e valores, o que tem peso na percepção de mundo dos indivíduos que tomam decisões. Cabe destacar que Simon menciona, conforme os autores, a importância de se considerar o fato de que a decisão tomada pode não ser a mais correta ou racional, considerando que, como ser social, o decisor tem limitações e não dispõe de todas as informações, não sendo também capaz de compreender na totalidade as consequências de suas decisões, agindo, assim, no intuito de escolher a alternativa que melhor lhe parece dentro do contexto apresentado.

Assim, conclui-se a abordagem teórica do presente estudo, destacando a importância do entendimento do processo de tomada de decisão para instrumentalizar os agentes capazes de interferir positivamente no desenvolvimento regional.

## CONCLUSÃO

A articulação da temática da tomada de decisão sob a perspectiva da territorialidade, na intenção de contribuir com o desenvolvimento regional foi realizada com a construção do presente estudo, tendo em vista que os conceitos acerca da territorialidade, do desenvolvimento regional, com seus demais desdobramentos, e da tomada de decisão foram discutidos.

A qualificação dos processos de tomada de decisão, levando em conta os pressupostos da racionalidade limitada trazidos por Simon e os aspectos da territorialidade podem emergir do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



entendimento acerca desses processos e suas interrelações por parte dos diversos agentes que compõem os territórios e, com suas deliberações, afetam a realidade de muitas pessoas e o ambiente onde elas estão inseridas. A articulação dos acontecimentos abordados por Milton Santos, na mobilização dos atores sociais para a promoção e fortificação das horizontalidades e redução da entropia, por meio de decisões e decisores qualificados, pode ser um caminho para o desenvolvimento regional, o que poderá ter mais chances de acontecer se a perspectiva da territorialidade for considerada.

A ideia da racionalidade limitada articulada numa perspectiva de territorialidade pode representar uma porta aberta para a promoção de culturas locais que privilegiem o bem comum, a preservação do meio ambiente, o pensar na garantia de condições adequadas de vida para as gerações futuras. Decisores, sejam eles representantes de organizações privadas, do poder público ou de organizações da sociedade civil, mais conscientes a respeito do funcionamento do processo decisório, podem ter melhores condições de tomarem caminhos que favoreçam o desenvolvimento dos territórios, preservando suas particularidades positivas e desenvolvendo aquelas que necessitam de melhorias.

O presente ensaio se propôs a realizar uma reflexão inicial a respeito da articulação da tomada de decisão sob a perspectiva da territorialidade, o que foi feito, na intenção de servir de base para estudos futuros envolvendo conjuntos específicos de agentes de determinados territórios responsáveis por decisões que impactem no desenvolvimento regional. Propõe-se a realização de estudos mais aprofundados, tendo em vista a relevância verificada em relação à temática.

## REFERÊNCIAS

BENKO, G. **A Ciência Regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

DE BARROS, T. F.; RUSCHEL, C. E.; DALCIN, D. As racionalidades e a tomada de decisão dos produtores de alfafa de Dezesesseis de Novembro/RS. **Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, 2020.

DE MELLO, L. L.; DA SILVA, L. C. A.; DA FONTOURA, F. B. B.; DEPONTI, C. M.; DA SILVA, M. Processo decisório na agricultura familiar: o caso da Coopasvale, Rio Grande do Sul, Brasil. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, 18(2), 159-176, 2021.

ESAU, Carlos; DEPONTI, Cidonea Machado. Tomada de decisão pela diversificação: uma alternativa para agricultura familiar na microrregião de Santa Cruz do Sul/RS. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 439-460, 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta. **Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma**. Santa Cruz do Sul: Redes, 2005.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odin. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 085-094, 2013.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



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: [https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/4069\\_FLORES\\_M\\_Identidade\\_Territorial\\_como\\_Base\\_as\\_Estrategias\\_Deenvolvimento.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Deenvolvimento.pdf)

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

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.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Territorio y Movimientos Sociales**. OSAL, v. 6, n. 16, p. 255-261, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, p. 579-603, 2014.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercado

## AGRICULTURA FAMILIAR E SISTEMAS PRODUTIVOS: PRODUÇÃO DE LEITE NA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE/RS

FAMILY AGRICULTURE AND PRODUCTION SYSTEMS: MILK PRODUCTION IN THE NORTHWEST FRONT REGION/RS

AGRICULTURA FAMILIAR Y SISTEMAS PRODUCTIVOS: PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL FRENTE NOROESTE/RS

Airton Rodrigues da Silva<sup>1</sup> Jesildo Moura de Lima<sup>2</sup> Nelson José Thesing<sup>3</sup> Pedro Luís Büttenbender<sup>4</sup> Volmir Ribeiro do Amaral<sup>5</sup> Natália Vogt Galli<sup>6</sup>

### RESUMO

O artigo apresenta sistemas produtivos, de uso extensivo, semi-intensivo e intensivo, na agricultura familiar, na região Fronteira Noroeste, no Rio Grande do Sul. Os sistemas contam com uma diversidade de paisagem, pela existência de diferentes tipos de agricultores, com interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência, o que desafia as investigações em propriedades leiteiras, tendo uma produção estimada em cerca de 415 milhões de litros de leite por ano, produzido por aproximadamente 9,7 mil produtores, que integram as 173.306 propriedades leiteiras, no Rio Grande do Sul, presentes em 93,6% municípios, tendo em média 19,01 hectares por propriedade, produzindo 11 milhões de litros por dia. Essa realidade potencializa a pesquisa, que trabalha com método de abordagem quali-quantitativa, procedimento multicaso, técnica documental, análise e interpretação dos dados, média aritmética, software Microsoft Excel<sup>®</sup> e a análise de conteúdo, o que permite apresentar um estudo, que identifica o sistema de produção adotado, em 95,6% das propriedades de leite, que tem como base a alimentação de pastagens, seguido pelo sistema de semiconfinamento em 3,3% e confinamento total em apenas 1,1%. O sistema semi-intensivo apresentou a maior lucratividade e menor *payback*. O sistema intensivo apresentou a maior produção diária, preço

<sup>1</sup> Mestre em Educação, Doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [airtonrd.silva@sou.unijui.edu.br](mailto:airtonrd.silva@sou.unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Professor Universitário. E-mail [jesildo.lima@gmail.com](mailto:jesildo.lima@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Integração Regional. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI - Mestrado e Doutorado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br)

<sup>4</sup> Doutor em Administração, Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI - Mestrado e Doutorado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br)

<sup>5</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [volmir.amaral@sou.unijui.edu.br](mailto:volmir.amaral@sou.unijui.edu.br)

<sup>6</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [natalia.galli@sou.unijui.edu.br](mailto:natalia.galli@sou.unijui.edu.br)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



médio recebido por número de vacas em lactação, área utilizada na atividade, produtividade média diária por animal, receita bruta, margem líquida. A composição dos custos sofreu alteração em função do sistema produtivo, onde o sistema extensivo apresentou o menor custo variável e o maior custo fixo, enquanto o semi-intensivo obteve o menor custo de oportunidade. Alternativas de produção cooperativa poderão indicar possibilidades de impactos positivos na performance de produção e nas perspectivas de agregação de valor.

**Palavras-chave:** Propriedades Leiteiras; Sistemas Produtivos; Indicadores Econômico-financeiros; Cooperativismo.

## RESUMEN

El artículo presenta sistemas de producción, de uso extensivo, semi-intensivo e intensivo, en la agricultura familiar, en la región Fronteira Noroeste, en Rio Grande do Sul. Los sistemas presentan diversidad de paisaje, debido a la existencia de distintos tipos de ganaderos, con intereses particulares, sus propias estrategias de supervivencia, lo que desafía las investigaciones en las propiedades lecheras, con una producción estimada de unos 415 millones de litros de leche al año, producidos por aproximadamente 9.700 productores, que forman parte de las 173.306 propiedades lecheras de Rio Grande do Sul, presentes en el 93,6% de los municipios, con un promedio de 19,01 hectáreas por propiedad, produciendo 11 millones de litros por día. Esta realidad realza la investigación, que trabaja con método de abordaje cualitativo-cuantitativo, procedimiento multicaso, técnica documental, análisis e interpretación de datos, media aritmética, software Microsoft Excel® y análisis de contenido, lo que permite presentar un estudio que identifica el sistema de producción adoptado, en el 95,6% de las propiedades de la leche, que se basa en la alimentación a pasto, seguida del sistema de semiconfinamiento en un 3,3% y confinamiento total en tan solo el 1,1%. El sistema semi-intensivo presentó la mayor rentabilidad y el menor payback. El sistema intensivo presentó la mayor producción diaria, precio promedio recibido por número de vacas en lactancia, área utilizada en la actividad, productividad diaria promedio por animal, ingreso bruto, margen neto. La composición de los costos cambió dependiendo del sistema de producción, donde el sistema extensivo tuvo el costo variable más bajo y el costo fijo más alto, mientras que el sistema semi-intensivo tuvo el costo de oportunidad más bajo. Las alternativas de producción cooperativa pueden indicar posibilidades de impactos positivos en el desempeño de la producción y en las perspectivas de agregar valor.

**Palabras clave:** Propiedades Lácteas; Sistemas de Producción; Indicadores Económico financieros; Cooperativismo.

## ABSTRACT

The article presents extensive, semi-intensive and intensive productive systems in family agriculture in the Northwest Frontier region of Rio Grande do Sul. The systems have a diversity of landscape, the existence of different types of farmers, with interests particular strategies for survival, which challenges the investigation of dairy farms, with an estimated production of about 415 million liters of milk per year, produced by approximately 9.7 thousand producers, who make up the 173.306 dairy farms in Rio Grande do Sul, present in 93.6% municipalities, averaging 19.01 hectares per property, producing 11 million liters per day. This reality enhances the research, which works with a method of qualitative-quantitative approach, multicase

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



procedure, documentary technique, data analysis and interpretation, arithmetic mean, Microsoft Excel® software and content analysis, which allows to present a study, which identifies the production system adopted in 95.6% of the milk properties, which is based on pasture feeding, followed by the semi-confining system in 3.3% and total confinement in only 1.1%. The semi-intensive system presented the highest profitability and lowest payback. The intensive system presented the highest daily production, average price received by number of lactating cows, area used in the activity, average daily productivity per animal, gross income, net margin. The composition of costs was modified according to the productive system, where the extensive system presented the lowest variable cost and the highest fixed cost, while the semi-intensive system obtained the lowest opportunity cost. Cooperative production alternatives may indicate possibilities of positive impacts on production performance and on the prospects of adding value.

**Keywords:** Dairy Properties. Productive Systems. Economic And Financial Indicators; Cooperativism.

## INTRODUÇÃO

O leite é um alimento aconselhado na alimentação saudável, na conquista de uma melhor qualidade de vida e é produzido em todo o mundo. A sua importância pode ser notada no ambiente produtivo e econômico, especialmente nos sistemas da agricultura familiar. Nas últimas três décadas, a produção de leite aumentou em mais de 50% na escala mundial e chegou a 769 milhões de toneladas, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) que é a agência especializada do Sistema ONU que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar.

Além da importância alimentar, a cadeia produtiva do leite gera inúmeros empregos, possui agentes envolvidos desde a sua produção até a distribuição. No setor produtivo cumpre importante função social, além da importância econômica, indica um aceitável nível de geração de renda em propriedades com pouca área agricultável, em sua maioria praticada por agricultores familiares, desafiando a busca da sustentabilidade nos empreendimentos.

O consumo de produtos derivados do leite está praticamente estagnado no Brasil desde o ano de 2014, assim como a produção que também avançou pouco neste período, contrastando com o período imediatamente anterior. Segundo a Embrapa, “entre 2000 e 2014 a produção de leite cresceu à taxa média anual de 5,2%, com o PIB se expandindo 3,3% ao ano. Já no período de 2014 a 2020, o crescimento da produção foi de apenas 0,5% ao ano para um PIB que encolheu.” (EMBRAPA, 2021, p. 09).

Ao realizar um estudo comparativo do 3º trimestre de 2018 com o mesmo período em 2017 (IBGE, 2018) a redução de 18,91 milhões de litros de leite, adquiridos pelas indústrias, influenciada por quedas em 11 das 26 Unidades da Federação, participantes da pesquisa. É possível observar em todas as regiões do país, sendo que, as mais relevantes ocorreram em Santa Catarina (-50,07 milhões de litros) no Grande do Sul (-28,81 milhões de litros), seguidos por Rio de Janeiro (-17,29 milhões de litros), Minas Gerais (-14,78 milhões de litros) e São

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Paulo (-14,51 milhões de litros). Já Goiás apresenta aumento de 56,78 milhões de litros e Paraná 31,19 milhões de litros. Minas Gerais manteve-se na liderança do ranking nacional de aquisição de leite, com 23,6% do total nacional, seguido pelo Rio Grande do Sul (14,8%) e Paraná (13,1%).

No Brasil, a cadeia produtiva do leite tem se destacado no cenário do agronegócio, por ser um dos principais ambientes em geração de valor, tornando-se essencial por fornecer alimentos, gerando emprego e renda para a população (CARVALHO *et al.* 2017).

Os últimos dados da Pesquisa Trimestral do Leite/IBGE, consolidando as informações referentes à produção inspecionada em 2020, mostram produção recorde no país de 25,53 bilhões de litros naquele ano. A tabela a seguir apresenta os cinco estados maiores produtores de leite do Brasil, que respondem por 69,67% da produção nacional. (EMBRAPA 2021).

Tabela 01. Produtividade do leite por estado no Brasil.

Estado	Produção (mil litros)	Participação Produção do Brasil	Participação Acumulada
Minas Gerais	9.447.549	27,11 %	27,11 %
Paraná	4.339.194	12,45 %	39,57 %
Rio Grande do Sul	4.270.799	12,26 %	51,82 %
Goiás	3.180.505	9,13 %	60,95 %
Santa Catarina	3.040.186	8,72 %	69,67 %

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Anuário do leite 2021 da Embrapa.

Segundo a Emater (2017) no Rio Grande do Sul, a atividade leiteira conta 173.306 propriedades leiteiras, presente em 93,6% dos municípios, operando em média de 19,01 hectares por propriedades e produzindo 11 milhões de litros por dia. Quanto ao sistema produtivo adotado, 90,04% dos produtores produzem leite com sistemas de alimentação à base de pastagens, seguido pelo sistema de semiconfinamento em 6,48% e confinamento em apenas 3,48%. (EMATER, 2021)

A estrutura produtiva no Rio Grande do Sul é alicerçada em pequenas propriedades, especialmente nas regiões norte e noroeste. Estas regiões possuem um grande número de propriedades caracterizadas pela agricultura familiar, sendo propriedades próximas umas das outras facilitando a captação do produto (TRICHES, 2011). Para Brand (2014) no estado do Rio Grande do Sul, em sua grande maioria, predominam as pequenas propriedades leiteiras, porém também se encontram, em proporção bem menor, as grandes propriedades.

A região Fronteira Noroeste/RS, que integra a mesorregião Noroeste Rio-grandense, tem aproximadamente 9,7 mil produtores e possui 19 indústrias, que processam 404 milhões de litros/ano, segundo Emater (2017). De acordo com (CEPEA, 2011), a Mesorregião Noroeste Rio-grandense é a principal produtora de leite do Brasil. Dados do Anuário do Leite de 2021 com base no relatório do IBGE 2019, confirmam a mesorregião como maior produtora de leite do país com 8,23%, seguido pelo Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (MG) com 6,85% e o Oeste Catarinense com 6,75%. (EMBRAPA, 2021)



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Assim, o trabalho se propôs a estudar a viabilidade econômico-financeira dos diferentes tipos de propriedades existentes na região Noroeste do estado, ao operar diversos indicadores econômicos, para investigar os sistemas de produção leiteira na região.

## 2 FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS

Estudos que contemplam os sistemas produtivos de leite fazem parte das temáticas acadêmicas, porém, na região Fronteira Noroeste essa abordagem tem pouca presença nos estudos, o que indica a necessidade de pesquisas científica, sem deixar de lado, outros estudos sobre o tema, que segundo Güllich, Lovato, Evangelista (2007) apontam estratégias especiais para novas investigações científicas.

### 2.1 Gestão Rural

A gestão em pequenas propriedades está ocupando um espaço especial na rotina de trabalho dos produtores rurais, bem como se tornou um instrumento tão importante, quanto às novas tecnologias de produção. A gestão permeia ações do produtor rural ao controlar toda a movimentação financeira de sua propriedade. Segundo Dal Magro (2013) o produtor que não tem gestão em sua propriedade está trabalhando sem saber se está obtendo resultado na atividade, o que desafia a gestão na atividade leiteira em pequenas unidades familiares. Para responder a essa demanda são recomendados métodos de gestão e controles, técnicas econômico-financeiras para poder tomar melhores decisões.

No uso das metodologias administrativas, corroboram Silva e Buss (2011), afirmando que a gestão financeira e da administração nas pequenas propriedades rurais merecem atenção especial, pois são fatores vitais de sobrevivência e tem sua característica alicerçada em prever, organizar, comandar, coordenar e controlar as atividades produtivas.

Na produção leiteira, diferentemente da produção vegetal, há a continuidade, não sazonal, e a mercadoria, o leite, é obtida diariamente, sem intervalos durante o ano, gerando um fluxo de receita até diário, dependendo do mecanismo ou da estratégia de comercialização. Esse aspecto, em especial, para os produtores que têm um volume de produção geral (soma de todas as produções) baixo, e, portanto, as sobras financeiras de cada ciclo de produção, são também baixas, tem grande significado na reposição das condições de produção e, particularmente para as condições de vida da família (SILVA 2007, p. 136).

Significa que a gestão administrativa é extremamente importante na manutenção da atividade leiteira, que para Cruz (2016), a gestão rural é um conjunto de atividades utilizadas para planejar, organizar e controlar as atividades financeiras de uma determinada organização, que busca auxiliar a tomada de decisão, permitindo que o produtor gere suas atividades, objetivando aumentar a produção e reduzir custos maximizando sua rentabilidade.

### 2.2 Indicadores econômicos e financeiros

O conhecimento dos indicadores econômicos auxilia no entendimento da situação econômico-financeira da propriedade. Esse processo possibilita uma avaliação da condição da empresa para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



que se possam fazer planejamentos a curto e longo prazos, segundo Araújo (2009). Já para Santos e Lopes (2012) a análise de rentabilidade oportuniza os gestores comparar a atividade de produção de leite com outras atividades econômicas.

O processo de estudo das atividades na propriedade, indica a necessidade da análise econômico financeira da mesma, torna-se imprescindível o levantamento dos custos de produção, tanto os fixos como os custos variáveis. Para Padoveze (2005), os custos são gastos necessários em um processo produtivo, podendo se dizer que custos são valores econômicos utilizados na geração de produtos ou serviços.

Ao verificar os custos fixos, Borna (2008), indica que são aqueles custos que independentemente da quantidade produzida serão computados igualmente. Já os custos variáveis são os custos que estão diretamente ligados à quantidade produzida, aumentando juntamente com o nível de atividade da organização. Para Stark (2008, p. 54) “o custo é determinado como variável, se o total variar em proporção direta ao volume de produção. Um custo é determinado fixo quando seu total não varia com o volume de produção”.

Portanto, além dos custos fixos e variáveis, faz-se necessário verificar o custo de oportunidade. É um processo que trata do maior valor que se pode obter, se o capital da atividade for investido em outra atividade. Para Gray e Johnston (1977), um custo de oportunidade, passa a ser o lucro, fruto de um conjunto de recursos se tivesse sido aplicado num certo uso alternativo.

Além de verificar o custo de oportunidade, Arruda (2013) afirma a necessidade de olhar para o custo operacional efetivo, que representa o total de gastos que implicam no desembolso por parte do produtor, igualmente aos custos variáveis. O custo operacional total representa a soma do custo operacional efetivo aos custos fixos, este referente a mão de obra utilizada na atividade e a depreciação das benfeitorias, máquinas e animais, assim como demais custos que variam proporcionalmente a produção. Portanto, o custo total representa o somatório entre o custo operacional total e o custo de oportunidade da terra e do capital investido.

No entender de Marques (2010) é importante verificar no processo da gestão, a receita bruta, que trata da entrada de recursos na empresa, correspondentes a venda de mercadorias, produtos, prestação de serviços ou juros de investimentos realizados. Sandroni (2006) aponta que a receita é o somatório de todos os valores recebidos em um dado espaço de tempo, podendo ser medida em um dia, um mês ou um ano. A receita bruta neste estudo foi obtida através da quantidade total de leite vendido multiplicando-se pelo preço médio recebido, além disso, foram computadas outras formas de ingressos inerentes à atividade como venda e descarte de animais, além do beneficiamento próprio do produto.

Assim a margem bruta, também conhecida como margem de contribuição, é conceituada em Perez (2006), como sendo a diferença entre o preço de venda e a soma dos custos variáveis. Stark (2008) segue na mesma linha e afirma que este indicador é o resultado da diferença entre a receita obtida e os custos variáveis, afirmando que representa a contribuição que cada produto gera dentro da empresa para cobrir os custos variáveis e gerar lucro. Neste estudo foi calculada a margem bruta, descontando-se da receita bruta os custos operacionais efetivos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Portanto, a margem líquida para Stark (2008) é o resultado obtido a partir da receita bruta subtraindo-se os custos operacionais totais. Para Perez (2006), a margem líquida mostra o quanto a empresa lucra de verdade para cada real que entra como receita no caixa da empresa. Isso significa que é necessário diminuir as despesas fixas e variáveis. Neste estudo foi obtida a margem líquida descontando-se da receita bruta os custos operacionais totais.

Quanto ao lucro líquido ou lucro econômico, esse é obtido através da receita bruta subtraindo-se os custos totais, que representa o lucro de fato obtido pela atividade, remunerando todos os fatores do processo produtivo (ARRUDA 2013). O lucro líquido do exercício é o resultado positivo do confronto das receitas com os custos e despesas de determinado ano ou período (STARK 2008). Neste estudo foi obtido o lucro líquido, descontando-se da receita bruta os custos totais. Significa em um processo de gestão, apontar instrumentos que possam identificar o ponto de equilíbrio. Para Bornia (2002), o ponto de equilíbrio pode ser definido como o nível de venda de produtos em que o lucro da organização é nulo. Ou seja, representa a quantidade de produto que precisa ser vendido para a organização cobrir os seus custos. Segundo Bruni e Famá (2011, p.205), “o ponto de equilíbrio financeiro corresponde à quantidade que iguala a receita total com a soma dos gastos que representam desembolso financeiro para a empresa”. Neste estudo foi obtido dividindo-se os custos totais pelo preço médio obtido pelo produto.

Para Padoveze e Benedicto (2004) a lucratividade representa o lucro obtido em relação ao valor total obtido com a venda de produtos, e esta pode ser apresentada na forma de percentual ou em valor. Segundo Bornia (2002) o índice de lucratividade é o quociente entre o valor presente dos fluxos de caixa futuros esperados e o valor do investimento inicial. Pode-se achar a lucratividade, dividindo o valor presente dos fluxos de caixa posteriores pelo Investimento Inicial. Neste estudo representa o percentual de lucro líquido em relação à receita bruta total. O *payback* consiste na identificação do período em que o montante de capital investido em determinada atividade passa a ser recuperado por meio dos fluxos líquidos de caixa gerados pelo investimento (KASSAI *et. al.*, 2000). Para Lemes Junior e Cherobim (2002) afirmam que *payback* trata-se do necessário para se recuperar o valor do investimento inicial, levando em conta o lucro líquido e não os lucros contábeis, podendo ser considerado quanto menor o tempo de retorno do investimento, menor o risco. Neste estudo é representado pela divisão do capital investido pelo lucro líquido anual.

## 2.3 Sistemas Produtivos

Na região Fronteira Noroeste existe vários sistemas de produção leiteira, uns com maior custo e outros com menor custo por litro de leite produzido. O tipo de sistema utilizado em cada propriedade depende da sua realidade, ou seja, da área que possui para produzir, dos valores que possui para investir e de todas as características envolvidas na propriedade. Segundo Grandó *et al.*, (2016) os processos produtivos são determinados de acordo com a característica dos animais, dos sistemas de alimentação, formas de manejo e exigência imposta sobre a produtividade, da genética e disponibilidade financeira para investimento, são alguns dos fatores que podem auxiliar na determinação do sistema de produção.

O estado do Rio Grande do Sul, possuía 173.306 propriedades leiteiras em 2017. (EMATER, 2017). Esse número vem reduzindo gradativamente. O número de propriedades rurais que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



vendem leite para as indústrias diminuiu em 7.336/ano entre os anos de 2015 e 2021, o que representa uma redução de 52,28%. A atividade está presente em 93,76% dos municípios, com propriedades medias de 18,96 hectares, comercializando 11 milhões de litros por dia. Quanto ao sistema adotado, 90,04% dos produtores produzem leite com sistemas de alimentação à base de pastagens, seguido pelo sistema de semiconfinamento em 6,48% e confinamento total em apenas 3,48% (EMATER, 2021).

O número vacas leiteiras de produtores do Rio Grande do Sul que vendem leite para as indústrias diminuiu em 50.784/ano, representando 25,94% de redução no período 2015-2021. A quantidade de litros processados pelas indústrias, no entanto, vem se mantendo estável neste mesmo período, com uma pequena queda de 3,15%, sendo que em 2021 foram entregues e processados 4,07 bilhões de litros. (EMATER, 2021)

A atividade leiteira no Rio Grande do Sul vem passando por uma rápida transformação no que se refere a quantidade de litros produzidos por propriedade. O quadro a seguir mostra a evolução em percentuais das propriedades quanto a litragem de leite entregue à indústria por dia. É possível perceber uma rápida concentração da produção.

**Tabela 2:** Estratificação dos produtores de leite conforme volume diário de produção. (Leite comercializado e destinado ao processamento industrial)

Cap. Prod. / evolução do percentual representado	2015	2017	2019	2021
Até 50 litros por dia	23,86%	17,86%	12,02%	8,78%
Entre 51 e 100 litros por dia	21,36%	19,90%	16,73%	14,50%
Entre 101 e 150 litros por dia	16,30%	17,13%	15,75%	14,38%
Entre 151 a 200 litros por dia	12,33%	13,78%	14,81%	13,96%
Entre 201 a 300 litros por dia	11,29%	13,17%	15,93%	16,79%
Entre 301 e 500 litros por dia	8,45%	10,31%	13,52%	16,51%
Entre 501 e 1000 litros por dia	4,98%	6,02%	8,55%	10,62%
Entre 1001 e 2.500 litros por dia	1,25%	1,56%	2,29%	3,70%
Mais de 2.500 litros por dia	0,18%	0,26%	0,39%	0,76%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Relatório EMATER 2021

Apesar do rápido processo de concentração da produção, a atividade segue sendo fortemente exercida pela agricultura familiar que representa 96,24% do setor (EMATER, 2021)

Como resultado dos investimentos em genética, nutrição e bem-estar animal, bem como na tecnificação do processo, os produtores que vendem leite para as indústrias aumentam anualmente a produtividade numa taxa de 0,60 litro/vaca/dia (183,5 litros/vaca/ano). A raça holandesa vem conquistando espaço na preferência dos agricultores gaúchos e representava 64,78% do rebanho leiteiro em 2021, ante 58,49% em 2015. Em segundo lugar vem a raça Jersey com 16,41% (EMATER 2021)

Sobre a variação na adoção de sistemas de produção de leite nas propriedades, os dados da Emater apontam que vem ocorrendo, ainda que de forma lenta, mas gradual, uma transição para os sistemas de confinamento dos animais. Entre 2017 e 2021, diminuiu em 5,56 pontos percentuais o número de propriedades que produzem a base de pasto. Enquanto isso, no mesmo período aumentou em 3,14 pontos percentuais o número de propriedades com sistema

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



semiconfinado e em 2,35 pontos percentuais o número de propriedades com confinamento. (EMATER, 2021).

Neste estudo serão utilizados os seguintes sistemas: sistema extensivo e/ou sistema a pasto, sistema intensivo ou confinamento total e sistema semi-intensivo que representa a mescla dos dois sistemas.

O sistema extensivo ou a pasto, tem a alimentação com base dos animais em pastagens, sejam elas cultivadas anualmente ou perenes. Geralmente é operado em sistema no formato de piqueteamento, de maneira que possa permitir o rebrote da forrageira. Segundo Factori *et al.*, (2010) para produzir com lucratividade e simplicidade existe o sistema extensivo, que demanda poucos investimentos iniciais e está adequado para o clima e os recursos que há na região. Para tanto, todo e qualquer sistema requer orientação técnica e acompanhamento por meio de planilhas de custos para a eficiência dos fatores de produção, que embora simples, requerem atenção, tornando as propriedades rurais eficientes e lucrativas.

Para Almeida *et al.*, (2011) quando se produz leite a pasto tem-se uma vantagem em relação ao custo de alimentação, pois ele é menor quando comparado aos animais que estão em confinamento. Porém para que o sistema de produção funcione a forrageira utilizada deverá ser bem manejada e adubada. Inicialmente no plantio é realizada a adubação de base e ao momento que são extraídos nutrientes da planta durante o pastejo os mesmos devem ser repostos através da adubação de cobertura.

Ao verificar o sistema de produção intensivo, onde os animais são controlados com maior rigor, sendo disponibilizada uma dieta elaborada para os animais, fornecida em cochos de alimentação. Existem sistemas de confinamentos de várias formas, em alguns os animais ficam em baias individuais e outros em cama coletiva segundo Rotta *et al.* (2010).

Portanto, os sistemas de confinamento apresentam basicamente espaços onde as vacas são mantidas em locais com alimentação controlada no cocho. Este ambiente deve ter instalações confortáveis e funcionais para propiciar conforto térmico para as vacas e que possam desempenhar todo seu potencial de produção (MOTA *et al.*, 2017). Para Pereira *et al.*, (2010) apontam algumas desvantagens que surgiram com os sistemas de confinamento, como a elevação do custo de produção e a necessidade de mão de obra com maior nível de conhecimento. Como vantagens cita o aumento da produtividade por animal e saúde dos animais.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo utilizou-se do método de abordagem qualitativo e quantitativo. Para Marconi e Lakatos (2007), o método de abordagem qualitativo é rico em dados descritos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. Já o método quantitativo “corresponde ao fator “quanto” e esse método utiliza como base a quantificação tanto na coleta, quanto no tratamento com técnicas estatísticas” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p.84).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Os métodos qualitativo e quantitativo operam estudo multicase, que segundo Yin (2001) é caracterizado por dar maior foco na compreensão e comparação dos resultados, propiciando uma maior abrangência dos resultados e não limitando às informações a um só caso, neste estudo contempla os sistemas produtivos, de uso extensivo, semi-intensivo e intensivo. Significa, para Yin (2005) a replicação e não a amostragem, não permitindo assim a generalização dos resultados.

Portanto, os dados foram coletados utilizando-se as técnicas da observação, documental, bibliográfica, em doze propriedades produtoras de leite no período de janeiro a dezembro de 2018, sendo quatro propriedades que adotam o sistema de produção extensivo, quatro o sistema semi-intensivo e quatro o sistema intensivo, as propriedades foram definidas juntamente com técnicos do setor leite da Cotrimaio de acordo com a disponibilidade de cada produtor em participar do estudo. Foram realizadas visitas in loco para levantamento dos dados referentes aos equipamentos, instalações, máquinas e animais, os dados referentes aos custos de produção e receitas foram retirados das planilhas eletrônicas utilizadas para o acompanhamento gerencial dos técnicos.

Posteriormente foram lançados e modelados os resultados com o auxílio de uma planilha eletrônica Excel®, gerando tabelas e gráficos para facilitar a apresentação dos indicadores econômicos e financeiros das propriedades para posterior análise de conteúdo e discussão dos resultados, os indicadores foram apresentados por meio da média aritmética das quatro propriedades em cada um dos sistemas produtivos. Com o auxílio desta ferramenta foram calculados os seguintes indicadores técnicos e de produtividade: Produção Diária (PD), Produção por Vaca em Lactação (PVL), Produtividade da Mão de Obra Permanente (PMO) e Produtividade da Terra (PT), assim como os indicadores Econômicos Financeiros como o Custo Operacional Efetivo (COE), Custo Operacional Total (COT), Custo de Oportunidade (CO), Custo Total (CT), Renda Bruta (RB), Margem Bruta (MB), Margem Líquida (ML), Lucro Líquido (LL), Lucratividade (Luc.%), Ponto de Equilíbrio (PE) e *Payback* (PB)

## 4ANÁLISE E DISCUSÃO DOS RESULTADOS

O quadro 1, a seguir demonstra as médias dos indicadores econômico financeiros de quatro propriedades em cada um dos três sistemas produtivos estudados, ou seja, extensivo, semi-intensivo e intensivo. Pode-se observar que a produção média diária teve variação nos diferentes sistemas produtivos, partindo de 198,9 litros por dia no sistema extensivo, 464,5 litros por dia no sistema semi-intensivo, chegando a 1184,3 litros por dia no sistema intensivo, representando um aumento de 495% na produção diária entre os sistemas extensivo e intensivo.

Este aumento na produção se refletiu no preço médio recebido pelos produtores, pois houve incremento de 21,5% no preço recebido pelos produtores que utilizam o sistema intensivo em comparação com os que utilizam o extensivo, entre o semi-intensivo e o extensivo a diferença foi de 10,3%. Este aumento no preço pago ao produtor deve-se principalmente a fato das empresas que comercializam o leite o pagarem em função do volume captado nas propriedades. Segundo o CEPEA (2019) o preço médio pago ao produtor no ano de 2018 foi de R\$ 1,207 por litro de leite.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 1: Demonstrativo dos indicadores econômico-financeiros de propriedades leiteiras que utilizam os sistemas de produção extensivo, semi-intensivo e intensivo.

	Média Extensivo*		Média Semi-Intensivo*		Média Intensivo*	
<b>PD</b>	198,9		464,5		1184,3	
<b>PM</b>	1,07		1,18		1,30	
<b>VL</b>	14,5		24,0		53,1	
<b>Área</b>	8,3		16,3		36,5	
<b>PVL</b>	13,69		20,33		22,40	
<b>COE</b>	39,9%	R\$ 32.866,62	55,9%	R\$ 102.288,10	67,1%	R\$ 356.241,03
<b>COT</b>	44,7%	R\$ 69.615,23	30,1%	R\$ 157.452,76	15,8%	R\$ 440.366,00
<b>CT</b>	15,4%	R\$ 82.299,05	14,0%	R\$ 183.040,25	17,1%	R\$ 531.013,54
<b>RB</b>	R\$ 78.658,09		R\$ 203.358,30		R\$ 570.175,87	
<b>MB</b>	58,2%	R\$ 45.791,47	49,7%	R\$ 101.070,20	37,5%	R\$ 213.934,84
<b>ML</b>	11,5%	R\$ 9.042,86	22,6%	R\$ 45.905,54	22,8%	R\$ 129.809,87
<b>CI</b>	R\$ 380.625,00		R\$ 795.250,00		R\$ 1.771.937,50	
<b>PT</b>	-R\$ 485,46		R\$ 1.395,85		R\$ 1.038,30	
<b>LL</b>	-R\$ 3.640,95		R\$ 20.318,05		R\$ 39.162,33	
<b>LUC</b>	-5,6%		10,7%		6,6%	
<b>PE</b>	76001,7		152464,4		402651,0	
<b>PB</b>	273,1**		36,8		41,9	

PD = Produção diária de leite: Lt/dia

PM = Preço médio recebido: R\$/Lt

VL = Vacas em lactação: média anual

Área = Área Utilizada na atividade: hectares

CI = Capital investido na atividade: R\$

PVL=Produção vacas em lactação: Lt/vaca/dia

PT = Produtividade da terra: R\$/hectare

COE = Custo operacional efetivo (CV)

COT = Custo Operacional total: (COE + CF)

CT = Custo total: (COT + CO)

RB = Receita bruta: R\$

MB = Margem bruta: R\$

ML = Margem líquida: R\$

LL = Lucro líquido: R\$

LUC = Lucratividade: %

PE = Ponto de equilíbrio: Lt/ano

PB= Payback: anos.

\*Médias de quatro propriedades

\*\* Médias de duas propriedades

Os diferentes sistemas de produção afetaram a produtividade média das vacas, no sistema extensivo, a média foi de 13,7 litros de leite por vaca/dia, passando para 20,3 e 22,4, representado respectivamente 48,5% e 63,7% de aumento para os sistemas semi-intensivo e intensivo, conforme o gráfico 1. Este fato ocorre principalmente pela união de dois fatores, dieta balanceada com adição de suplementos e minerais e melhoramento genético dos rebanhos para responder a esta dieta balanceada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

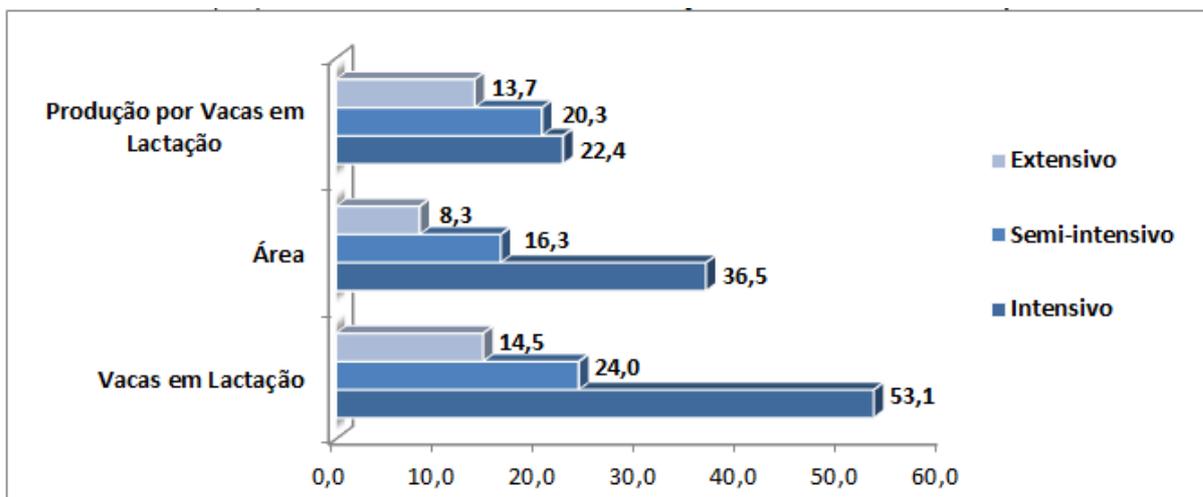


APOIO:



Conforme gráfico 1, o número de vacas em lactação nas propriedades, 14,5 vacas no extensivo, 24,0 no semi-intensivo e 53,1 no intensivo, assim como também aumentou a área utilizada para atividade leiteira nestas propriedades, sendo a área utilizada pelos respectivos sistemas 8,25, 16,25 e 36,5 hectares, o tamanho médio das propriedades leiteiras no estado é de 19,01 hectares (EMATER, 2017). O sistema extensivo que apresentou a maior taxa de lotação de animais em lactação por hectare 1,75, seguido pelo sistema semi-intensivo 1,47 e intensivo 1,45. Deve ser levado em consideração que nos sistemas semi-intensivo e intensivo em que há a produção de silagem, parte desta área é utilizada somente para este fim, ficando ociosa ou com outra finalidade durante os meses que não há cultivo de milho.

Gráfico 1: Demonstrativo da produção média diária por vaca em lactação (lts/dia), área utilizada (ha) e número de vacas em lactação nos três sistemas produtivos.



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

O capital investido pelos produtores na atividade leiteira teve aumento em consequência do sistema produtivo adotado, no sistema extensivo teve-se uma média R\$ 380.625,00, aumentando para R\$ 795.250,00 no sistema semi-intensivo e R\$ 1.771.937,50 no sistema intensivo, respectivamente 108,9% e 365,5%.

Os indicadores de custos (COE, COT e CT) também tiveram aumento em função do sistema produtivo, conforme demonstrado no quadro 1. O COE teve um aumento de R\$ 32.866,60 para R\$ 102.288,10 no semi-intensivo e R\$ 356.241,00 no intensivo, representado aumento de 211,2% e 983,9% para os respectivos sistemas. O COE que representa os custos variáveis ou desembolsáveis teve aumento devido a maior quantidade de insumos empregados na produção, principalmente referentes à alimentação, saúde e reprodução dos animais, que aumentaram em função do maior número de animais em lactação e também em função das necessidades fisiológicas exigidas em função da maior produção nos sistemas semi-intensivo e intensivo.

Os Custos Operacionais totais (COT) que representam a soma do COE mais os custos fixos, aumentou de R\$ 69.615,20 para R\$ 157.452,80 no semi-intensivo e R\$ 440.366,00 no intensivo, representado aumento de 126,2% e 532,6% para os respectivos sistemas. Este aumento deve-se

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



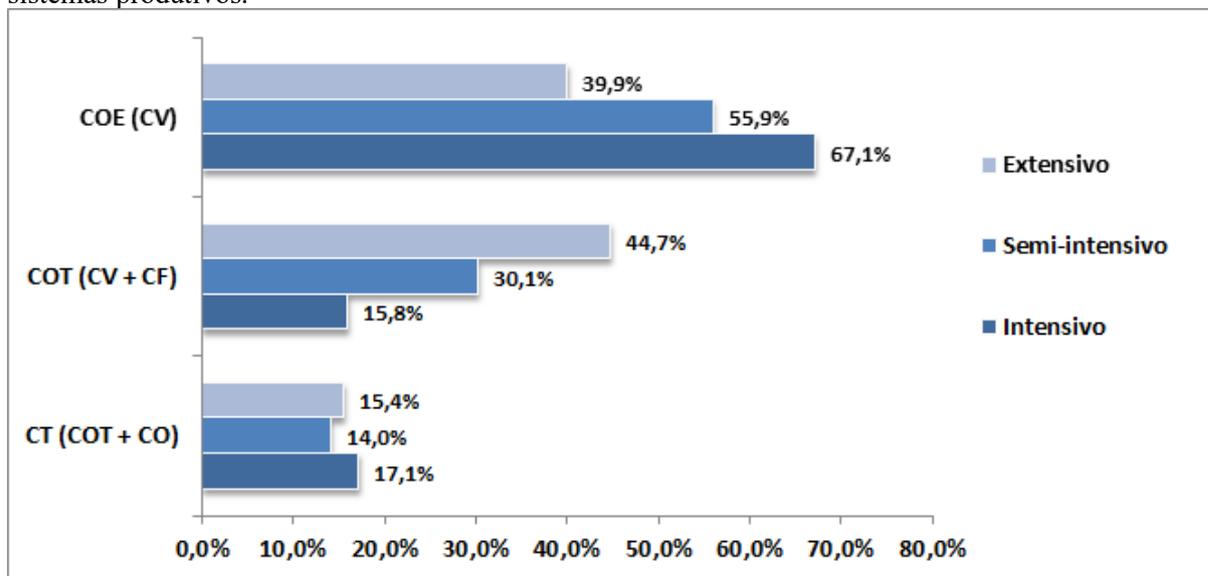
APOIO:



principalmente ao aumento na depreciação dos animais, equipamentos e instalações, também energia elétrica e pró-labore dos proprietários.

Os Custos Totais (CT) que representam a soma do COT com o custo de oportunidade também tiveram incremento, aumentou de R\$ 82.299,00 para R\$ 183.040,30 no semi-intensivo e R\$ 531.013,50 no intensivo, representado aumento de 122,4% e 545,2% para os respectivos sistemas. Este aumento deve-se ao maior custo de oportunidade, referente ao maior capital investido na atividade e a maior quantidade de terra empregada na produção nos sistemas semi-intensivo e intensivo.

Gráfico 2: Demonstrativo do percentual dos custos de produção em relação aos custos totais nos três sistemas produtivos.



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

Conforme exposto Gráfico 2, observa-se variação na composição dos custos totais entre os diferentes sistemas, no extensivo o COE representa 39,9% dos custos totais, 55,9% no semi-intensivo e 67,1% no intensivo. O inverso ocorre com o COT, pois no sistema extensivo representa 44,7% dos custos totais e 30,1% e 15,8% nos sistemas semi-intensivo e intensivo. O Custo de Oportunidade, que é a última composição dos totais mante-se estável em todos os sistemas. Isto ocorre principalmente devido ao fato dos produtores que adotam o sistema extensivo terem o pasto como base da alimentação, sendo que esta representa a maior parte dos custos variáveis da produção, nos demais sistemas ocorre a adição de silagem, concentrados e minerais na dieta, que geram maiores desembolsos por parte dos produtores.

A receita bruta foi maior no sistema intensivo R\$ 570.175,87 devido ao maior volume de leite comercializado e maior preço recebido por litro produzido, a RB do sistema semi-intensivo e extensivo foram respectivamente R\$ 203.358,30 e R\$ 78.658,09. Ao descontar os custos operacionais efetivos obtém-se a margem bruta que foi de R\$ 45.791,47, R\$ 101.070,20 e R\$ 213.934,84 respectivamente para os sistemas extensivo, semi-intensivo e intensivo, na mesma ordem de sistemas representando margem bruta de 58,2%, 49,7% e 37,5% da receita bruta

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

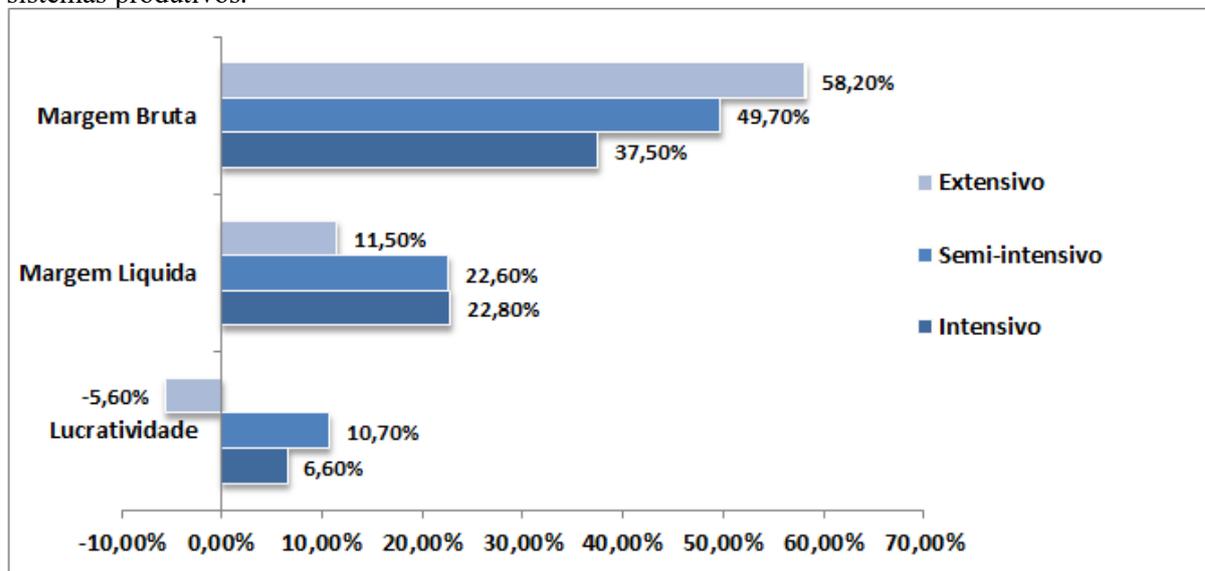


APOIO:



obtida, de acordo com o gráfico 3. Desta forma, na relação entre a receita e margem bruta o sistema de extensivo apresentou melhor indicador que os demais sistemas.

Gráfico 3: Demonstrativo dos indicadores margem bruta, margem líquida e lucratividade dos três sistemas produtivos.



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na pesquisa.

A margem líquida (ML) foi maior no sistema de produção intensivo tanto no montante em reais por ano R\$ 129.809,87, como percentualmente 22,8%, seguido pelo sistema semi-intensivo R\$ 45.905,54 e 22,6% e sistema extensivo R\$ 9.042,86 e 11,5%. Já quanto ao lucro líquido (LL) ou lucro econômico, observa-se que o maior valor montante foi nas propriedades com sistema intensivo R\$ 39.162,33, seguido pelo semi-intensivo R\$ 20.318,05 e extensivo que apresentou LL negativo de R\$ -3640,95. Porém ao analisar a lucratividade dos três sistemas verifica-se que o semi-intensivo apresentou o melhor índice 10,7%, seguido pelo intensivo 6,6% e o extensivo com lucratividade negativa de -5,6% conforme demonstrado no Gráfico 3.

O indicador produtividade da terra que mede o lucro líquido por hectare dedicado a atividade também foi melhor no sistema de produção semi-intensivo. Seu retorno R\$ 1395,58 por hectare por ano, seguido pelo intensivo R\$ 1038,3 e extensivo com R\$ -485,46.

O ponto de equilíbrio (PE) das propriedades do sistema de produção extensivo ficou acima do que a média de produção destas propriedades, sendo o ponto de equilíbrio 76.001,7 litros de leite por ano enquanto a produção anual total foi de 72600 litros. A média do ponto de equilíbrio das propriedades com sistema semi-intensivo foi de 152.464,4 litros e do sistema intensivo de 402.651,0, ambos os sistemas ultrapassaram os seus respectivos pontos de equilíbrio.

O *payback*, que representa o tempo que o investidor demora em receber o valor do capital investido, apresenta o melhor desempenho no sistema produtivo semi-intensivo 36,8 anos, seguido pelo intensivo com 41,9 anos, por final o sistema extensivo, no qual duas das quatro propriedades estudadas apresentaram lucratividade negativa e não se pode calcular o PB, desta

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



forma foi considerada a média das duas propriedades que apresentaram lucratividade e o PB destas foi de 273,1 anos.

Segundo Bettencourt (2017) em estudo com uma propriedade leiteira no município de Dom Pedrito – RS, conduzida sob o sistema extensivo, com 12 hectares de pastagem, concluiu que a atividade teve custo total de R\$ 55.059,12, enquanto a receita bruta R\$ 65.507,58, gerando lucro líquido de R\$10.448,46 no ano e lucratividade de 15,95%. Corroborando com os dados supracitados, Rigodanzo (2016) em estudo no município de Guarani das Missões – RS, em uma propriedade de 10,7 hectares e sistema de produção extensivo, encontrou os indicadores econômicos financeiros, capital investido R\$ 210.381,56, lucro líquido R\$ 36.578,06, lucratividade de 29,9% e *payback* de 5,5 anos. Resultados diferentes dos encontrados por este estudo, no qual a lucratividade média das propriedades deste mesmo sistema foi negativa.

Em um estudo comparativo entre os sistemas produtivos semi-intensivo e intensivo analisando os dados econômicos e financeiros de seis propriedades os autores Lopes et al., (2012), verificaram que o sistema semi-intensivo apresentou margem líquida 22,65% e lucratividade de 17,5%, enquanto no sistema intensivo a margem líquida foi de -4,2 e lucratividade de -8,1%. Concluíram que o sistema de produção semi-intensivo apresentou viabilidade econômica e tem condições de produzir no curto, médio e longo prazo com capitalização dos pecuaristas, enquanto para o sistema de produção intensivo não apresentou lucratividade.

Os autores Capinus e Berá (2015) estudando uma propriedade no município de Cruzeiro do Sul – RS, em uma propriedade de 17,2 hectares com sistema de produção de leite semi-intensivo e encontrou os indicadores econômicos financeiros, margem bruta 37,1% e Lucratividade de 24,23%. Neste caso, assim como o supracitado, novamente observamos que a margem bruta e margem líquida ficaram muito próxima e a lucratividade ficou maior que a encontrada pelo presente estudo.

Os autores Corrêa et al., (2018), em um estudo multicaso com propriedades dos sistemas semi-intensivo e intensivo encontraram as seguintes médias dos indicadores econômicos financeiros e seu respectivo desvio padrão (DP), receita bruta média R\$ 82.256,71, custo operacional efetivo R\$ 41.572,66, custo operacional total R\$ 56.440,37, custo total de R\$ 95.310,71, margem bruta de 40.684,06, margem líquida de R\$ 25.816,34 e lucro líquido de R\$ -13.053,99.

Conforme o autor Costa (2014) analisando os indicadores econômicos financeiros de uma propriedade no município de Rondinha – RS que adota o sistema de produção semi-intensivo, com 20 hectares, 39 vacas em lactação e produção média diária de 26,5 litros por vaca. A receita bruta desta propriedade foi de R\$ 359.671,32 e os custos totais de R\$ 310.071,90, o lucro líquido foi de R\$ 49.599,42 e lucratividade de 13,8%. A margem bruta foi de 47% da receita bruta e o ponto de equilíbrio foi de 250.288 litros no ano. Os dados corroboram com os encontrados neste estudo, pois a lucratividade ficou próxima e margem bruta foi igual levando-se em conta a média das propriedades.

Segundo Arendt (2018) em estudo numa propriedade com trinta vacas em lactação no sistema de produção intensivo, obteve os indicadores econômicos financeiros, receita bruta R\$ 220.410,55, lucro líquido de R\$ -24.394,15 e lucratividade de -11%. Os autores Santos e Lopes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



(2014) analisaram os indicadores econômicos financeiros de três propriedades que adotam o sistema de produção intensivo e encontraram lucratividade de -9,44%, -18,03%, -33,80% e margem líquida de -7,49%, -15,42%, -31,21%. Estes dados foram contrários aos obtidos neste estudo, pois todas as propriedades do sistema intensivo apresentaram lucro líquido positivo, o autor cita o baixo preço recebido pelo produto e os altos custos fixos e de oportunidade devido ao alto investimento da propriedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permite apontar que as propriedades do sistema extensivo apresentaram a maior margem bruta e os menores custos totais, capital investido e ponto de equilíbrio. O sistema semi-intensivo apresentou a maior lucratividade e produtividade da terra e menor *payback*. O sistema intensivo apresentou a maior produção diária total, preço médio recebido pelo produto, número de vacas em lactação, área utilizada na atividade, produtividade média diária por animal, receita bruta, margem líquida e lucratividade líquida.

Foi observado também que o sistema intensivo teve os maiores dispêndios em valores montantes, em todos os tipos de custo, seguido pelo semi-intensivo e por final o extensivo. Entretanto ao analisar a composição percentual dos custos em relação aos custos totais nota-se que houve variação entre os sistemas, onde os custos variáveis foram menores no sistema extensivo, seguido pelo semi-intensivo e intensivo, inversamente aos custos fixos que foram menores no intensivo e maiores no extensivo, já o custo de oportunidade foi menor no semi-intensivo seguido pelo extensivo e posteriormente pelo intensivo.

A realização deste estudo possibilitou conhecer em maior profundidade à realidade econômica e financeira das propriedades leiteiras na região Fronteira Noroeste, especialmente ao olhar para a gestão das propriedades, um dos mecanismos que apresenta maior carência para os produtores. Isto pode significar a não manutenção de muitos agricultores familiares na região. Novas alternativas de organização dos produtores, especialmente de forma cooperativada, e a capacidade de investir, através do cooperativismo, poderá resultar na agregação complementar de valor. Porém, os possíveis impactos positivos ou limitantes não foram explorados neste estudo, ficando como indicativo de agenda de pesquisa. Ainda se aponta a necessidade de novos estudos que possam trabalhar a composição dos custos que envolvem o processo produtivo nos diversos sistemas produtivos presentes na região e no estado do Rio Grande do Sul.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. B. et al. **Práticas de controles gerenciais pelos produtores de leite no Oeste de Santa Catarina que adotam o método de Pastoreio Racional Voisin (PRV)**. Custos e @gronegócios online v.7, n. 1 – São Paulo, 2011

ANUÁRIO LEITE 2021: Embrapa Gado de Leite. Disponível: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1132875/anuario-leite-2021-saude-unica-e-total> Acessado em 21 de ago. de 2022.

ARAÚJO, A. T. F. 2009. **Indicadores de rentabilidade**: uma análise econômico financeira sobre as demonstrações contábeis da indústria ROMIA S/A.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Disponível em: <http://peritocontador.com.br/wpcontent/uploads/2015/03/Ant%C3%B4niaT%C3%A1ssila-Farias-de-Ara%C3%BAjo-Indicadores-de-Rentabilidade.pdf> Acesso em maio de 2022.

ARENDR, C. **Avaliação dos resultados econômico-financeiros da avicultura de corte e bovinocultura leiteira em uma propriedade rural de Teutônia/RS.** Universidade Do Vale Do Taquari - UNIVATES Curso De Ciências Contábeis. Lajeado – RS, 2018.

ARRUDA, L. 2013. **Administração rural e economia rural.** Instituto formação. Disponível em: [http://www.ifcursos.com.br/sistema/admin/arquivos/14-29-36\\_apostiladeadmeeconomiarural.pdf](http://www.ifcursos.com.br/sistema/admin/arquivos/14-29-36_apostiladeadmeeconomiarural.pdf) Acesso em maio de 2022.

BETTENCOURT, A. F. OLIVEIRA, G. O. SCHERER, N. P. SEGABINAZZI, L. R. KAFER, A. Diagnóstico dos custos diretos e indiretos da produção leiteira em uma propriedade no município de Dom Pedrito - RS. **Revista de Projetos Comunitários e extensão** - Concrega Urcamp. 2019.

BORNIA, A. C. **Análise Gerencial de Custos. Aplicação em empresas modernas.** Porto Alegre: Bookman, 2002.

BORNIA, A. C. **Análise gerencial de custos em empresas modernas.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

BRUNI, A. L.; FAMÁ, R. **Gestão de custos e formação de preços:** com aplicações na calculadora HP 12C e Excel. 5 ed. São Paulo. Atlas, 2011.

CAPINUS; A. D. BERRÁ; L. Indicadores gerenciais para uma propriedade de agricultura familiar de Cruzeiro do Sul. **Revista destaques acadêmicos - cgo/univates** vol. 7, n. 1., 2015.

CARVALHO, L. de A.; NOVAES, L. P.; MARTINS, C. E.; ZOCCAL, R.; MOREIRA, P.; RIBEIRO, A. C. C. L.; LIMA, V. M. B. 2017. **Importância Econômica.** Disponível em: <https://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Leite/LeiteCerrado/importancia.html> Acesso em maio de 2022.

CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **Boletim do leite – Edição Especial nº 200.** Esalq – USP. São Paulo, 2011.

CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. 2019. **Preço ao produtor.** Esalq – USP. São Paulo. Disponível em <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/leite.aspx>. Acesso em fev de 2022

CORRÊA, V. M. LOPES, M. A. CORRÊA, U. Análise de rentabilidade da bovinocultura leiteira da agricultura familiar no município de Guarara-MG: um estudo multicaseos. **Revista HOLOS**, Ano 34, Vol. 05, 2018.

COSTA, B. **Apuração dos custos da produção leiteira na propriedade XY no município de Rondinha - RS.** Trabalho de conclusão de Curso de Ciências Contábeis, Universidade de Passo Fundo. Sarandi – RS, 2014.

CRUZ, D. A. C. da. 2016. **A importância da Gestão na Pequena Propriedade Rural.** Disponível em: <https://www.biosistemico.org.br/blog/importancia-da-gestao-na-pequenapropriedade-rural/> Acessado em: jan de 2022.

DAL MAGRO, C. B. et al. **Contabilidade rural:** comparativo na rentabilidade das atividades leiteira e avícola. Custos e @gronegóciosonline v.9, n.1. - São Paulo, 2013.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



EMATER. Rio Grande do Sul/ASCAR. 2017. **Relatório socioeconômico da cadeia produtiva do leite no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS: 2017.

EMATER. Rio Grande do Sul/ASCAR. 2021. **Relatório socioeconômico da cadeia produtiva do leite no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS: 2021.

FACTORI, M. A.; OLIVEIRA, F.; BENEDETTI, M. P. 2010. **Produção de leite em pasto: simplicidade que o sistema oferece**. Disponível em: <http://www.milkpoint.com.br/radar-tecnico/pastagens/producao-de-leite-empastosimplicidade-que-o-sistema-oferece-64008n.aspx> Acesso em maio 2022.

Food And Agriculture Organization Of The United Nations (FAO). **Dairy Production and Products – Milk Production**. Disponível em <http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/milk-production/en/#.V3AZwbgrLIV> Acesso em mar de 2022.

GRANDO, D. L.; WALTER, A.; SIQUEIRA, D. C. de.; VARGAS, T. de. **Comparação do sistema de produção de leite com alimentação a base de pasto e confinamento nos sistemas Free-stall e compost barn**. InovaAgro. Workshop de Práticas Tecnológicas no Agronegócio. Itapiranga, Santa Catarina, 2016.

GRAY, J.; JOHNSTON, K. **Contabilidade e Administração**. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

GÜLLICH, R. Ismael da C.; LOVATO, A.; EVANGELISTA, M. dos S. **Metodologia da pesquisa: normas para apresentação de trabalhos: redação, formatação e editoração**. Rio Grande do Sul: Ed. SETREM, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geo-estatística. 2017. **Pesquisa Pecuária Municipal**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em fev de 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geo-estatística. 2018. Indicadores do IBGE. Disponível [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/abate-leite-couro-ovos\\_201803caderno%20](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/abate-leite-couro-ovos_201803caderno%20) Acessado em mar de 2022.

KASSAI, J.C. et. al. **Retorno de Investimento – Abordagem Matemática e Contábil do Lucro Empresarial**. 2 ed. São Paulo: Atlas,2000.

LEMES JR, A. B; RIGO, C. M e; CHEROBIM, A. P. M. S. **Administração Financeira: princípios, fundamentos e práticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Campos, 2002.

LOPES, M. A. SANTOS, G. dos. CARVALHO, F.de M. Comparativo de indicadores econômicos da atividade leiteira de sistemas intensivos de produção de leite no Estado de Minas Gerais. **Revista Ceres**, v. 59, n.4, p. 458-465, jul/ago. Viçosa – MG, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Ed. 3ª. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo, Atlas, 2007.

MARQUES, L. W. **Contabilidade Geral 1**. Segundo a lei 11638/2007 das sociedades anônimas – passo a passo da contabilidade. Paraná: Gráfica Vera Cruz, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MOTA, V. C.; CAMPOS, A. T.; DAMASCENO, F. A.; RESENDE, E. A. de M.; REZENDE, C. P. do A.; ABREU, L. R. de.; VAREIRO, T. **Confinamento para bovinos leiteiros: Histórico e características.** Pubvet, 2017.

PADOVEZE, C. L.; BENEDICTO, G. C. de. **Análise das Demonstrações Financeiras.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

PADOVEZE, C. L. **Controladoria estratégica e operacional.** 1ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

PEREIRA, E. S., PIMENTEL, P. G., QUEIROZ, A. C. & MIZUBUTI, I. Y. **Novilhas leiteiras.** Graphiti Gráfica e Editora Ltda., Fortaleza, Cear, 2010.

PEREZ JUNIOR, J. H; OLIVEIRA, L. M.; COSTA, R. G. **Gestão Estratégica de Custos.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

RIGODANZO, A. L. **Acompanhamento do desempenho econômico e financeiro de atividades rurais: produção leiteira.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, 2016.

ROTTA, P. P. **Produção de bovinos de Corte e Qualidade da Carne.** 1ªEd. Editora Eduem. Maringá, Paraná, 2010.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia do século XXI.** 2ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2006.

SANTOS, G.; LOPES, M. A. **Indicadores de rentabilidade do centro de custo produção de leite em sistemas intensivos de produção.** Boletim de Indústria Animal, Nova Odessa, 2012.

SANTOS, G.; LOPES, M. A. **Indicadores de rentabilidade do centro de custo produção de leite em sistemas intensivos de produção.** Boletim de Indústria Animal, Nova Odessa, v. 69, 2012.

SILVA, N. L. S. **Estudo da sustentabilidade e de indicadores de desenvolvimento rural.** 271 f. Tese (Doutorado em Agronomia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007.

SILVA, P.; BUSS, R. N.. 2011. **A Administração na Pequena Propriedade Rural.** Disponível em: <http://www.catolicaorione.edu.br/portal/wp-content/uploads> Acessado em fevereiro de 2022.

STARK, J. A. **Contabilidade de Custos.** São Paulo: Editora Pearson, 2008.

TRICHES, E. **Importância da atividade leiteira na agricultura familiar e uma análise na Propriedade Ghion – Marau- RS.** Trabalho de Conclusão (Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** São Paulo: Bookman, 2005.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 4: Inovação, Gestão de Organizações e Dinâmicas de Mercado

## COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS: UMA APLICAÇÃO DO MODELO GRAVITACIONAL

INTERNATIONAL TRADE IN THE MUNICIPALITIES OF GOIÁS: AN APPLICATION OF THE GRAVITATIONAL MODEL

COMERCIO INTERNACIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE GOIAS: UNA APLICACIÓN DEL MODELO GRAVITACIONAL

Andréa Freire de Lucena<sup>1</sup>, Raquel Pereira Aquino<sup>2</sup>, Felipe Queiroz Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

Este estudo pretende analisar os determinantes do comércio internacional dos municípios que fazem parte do estado de Goiás a partir do modelo econométrico gravitacional. Os modelos foram estimados por Mínimos Quadrados Ordinários com dados do comércio exterior de Goiás a nível municipal para o ano de 2018. Estimaram-se duas regressões com o fluxo comercial dos municípios em função da população, do Produto Interno Bruto e da distância, e foi realizado um ranking com os países que mais exportam e importam com o estado. A China foi o principal país que realizou comércio com os municípios goianos nesse período e grande parte desse comércio decorrente das exportações de produtos agropecuários. Os resultados confirmam que o fluxo comercial entre os municípios goianos e os 47 países da amostra são determinados pelos fatores de atração, como a população dos países e dos municípios, porém, não são determinados pelos fatores de resistência, como a distância.

**Palavras-chave:** Goiás. Municípios. Modelo Gravitacional. Comércio Internacional.

### RESUMEN

Este artículo pretende analizar los determinantes del comercio internacional de los municipios que forman parte del estado de Goiás a partir del modelo econométrico gravitacional. Los modelos fueron estimados por Mínimos Cuadrados Ordinarios con datos del comercio exterior de Goiás a nivel municipal para el año 2018. Se estimaron dos regresiones con el flujo comercial de los municipios según población, Producto Interno Bruto y distancia, y se realizó un ranking con los países que más exportan e importan con el estado. China fue el principal país que realizó comercio con los municipios de Goiás en este período y gran parte de ese comercio resultó de exportaciones de productos agrícolas. Los resultados confirman que el flujo comercial entre los municipios de Goiás y los 47 países de la muestra está determinado por factores de atracción, como la población de los países y municipios, sin embargo, no están determinados por factores de resistencia, como la distancia.

**Palabras clave:** Goias. Condados. Modelo gravitacional. Comercio internacional.

<sup>1</sup>Doutora em Relações Internacionais (UNB). Professora associada do curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

<sup>2</sup>Graduanda do curso de Economia da Universidade Federal de Goiás (UFG).

<sup>3</sup> Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia (UFRJ). Professor adjunto do curso de Economia da Universidade Federal de Goiás (UFG).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This study aims to analyze the determinants of international trade in the municipalities that are part of the state of Goiás using the gravitational econometric model. The econometric models were estimated by Ordinary Least Squares with data on the foreign trade of Goiás at the municipal level for the year 2018. Two regressions were estimated with the commercial flow of the municipalities as a function of population, Gross Domestic Product and distance, and a ranking was carried out with the countries that most export and import with the state. China was the main country that traded with the municipalities of Goiás during this period and a large part of this trade resulted from exports of agricultural products. The results confirm that the commercial flow between the cities of Goiás and the 47 countries in the sample is determined by attraction factors, such as the population of the countries and municipalities; however, they are not determined by resistance factors, such as distance.

**Keywords:** Goiás. Municipalities. Gravity model. International trade.

## INTRODUÇÃO

As relações entre comércio e crescimento econômico possuem um importante destaque, sendo objetos de pesquisa por diversos estudiosos das Ciências Econômicas. Esses estudos mostram o benefício que as transações comerciais entre países ocasionam para o crescimento das nações envolvidas (CASSANO, 2012). Resultados mais recentes à teoria do comércio internacional apontam que as diversas regiões de um país não estão necessariamente conectadas de forma igual ao mercado internacional, a depender da posição geográfica e dos custos de transporte (VENABLES; LIMA, 2002).

Para compreender as causas e as vantagens do comércio internacional tem-se utilizado o modelo gravitacional. Esse modelo foi proposto por Jan Tinbergen, que aplicou a lei da gravidade de Isaac Newton para detectar o efeito das barreiras protecionistas ao comércio. Os estudos acerca do modelo gravitacional demonstram que o fluxo comercial depende de fatores econômicos, como o PIB da nação, e de fatores de resistência, como a distância e outros tipos de barreiras. Os aperfeiçoamentos mais usuais relativos ao modelo gravitacional retratam o tratamento em relação às dificuldades do comércio, sejam elas naturais ou artificiais. “Sendo que as primeiras geralmente estão ligadas ao fator distância e aos custos de transação e transporte e, as segundas, relacionam-se principalmente com as políticas de comércio e o relacionamento histórico entre as nações” (NASCIMENTO; JÚNIOR, 2013, p. 167).

Antes mesmo de o modelo gravitacional desenvolver fundamentos teóricos mais rigorosos, ele demonstrava ser uma ótima ferramenta para ser utilizada em pesquisas. Por ter uma robustez nos experimentos empíricos, foi-se em busca de fundamentos que dessem suporte teórico, o que permitiu o modelo se tornar uma ferramenta de extrema relevância ao trabalhar com estudos de fluxos de comércio, sendo também importante no que diz respeito aos vários outros exercícios empíricos, como fluxos migratórios e investimentos diretos. Além de se ajustar bem aos experimentos empíricos, o modelo gravitacional pode oferecer clareza ao responder questões não resolvidas pela teoria convencional (MENDES; HIDALGO; LUNCHINE, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A utilização do modelo gravitacional em nível de agregação menor foi inaugurada por McCallum (1995), que estudou o efeito fronteira entre estados do Canadá com Estados Unidos, concluindo que as fronteiras são importantes na decisão de comercializar com outros locais. No Brasil, o trabalho pioneiro de Hidalgo e Vergolino (1998) analisou o efeito fronteira no padrão comercial da região Nordeste com outras regiões brasileiras e com o exterior. Os autores concluíram que o Nordeste comercializa intranacionalmente 11 vezes mais do que internacionalmente. Farias e Hidalgo (2012) aplicaram o modelo gravitacional nos estudos do comércio internacional e interestadual das regiões do Brasil e constataram que as regiões brasileiras são muito influenciadas pelo efeito fronteira. No que diz respeito aos municípios, o estudo de Mendes, Hidalgo e Vergolino (2020) avaliou os determinantes do comércio internacional dos municípios com o uso do modelo gravitacional. Os autores verificaram que os dados a nível municipal apresentam de maneira melhor os efeitos dos fatores de atração e de resistência ao comércio.

Este artigo pretende realizar uma análise do comércio internacional dos municípios do estado de Goiás utilizando o modelo gravitacional. O estado em estudo apresentou um crescimento em sua economia nas duas últimas décadas. A expansão do PIB propiciou à Goiás uma maior participação no cenário econômico nacional. Isso se deu principalmente pela instalação da agroindústria no estado, possibilitando maior diversificação produtiva e dinamismo econômico. O comércio externo, beneficiado pela abertura comercial em 1990 e pelo aumento da demanda chinesa por commodities nos anos 2000, teve uma grande participação no aumento do PIB goiano. Estudo do IMB (2014) detalha esse crescimento ao apresentar que as exportações corresponderam a 9% do PIB, em 2011, e que as receitas das exportações goianas cresceram 1.719,8% em valor e 941,6% em volume, entre 1996 e 2013.

Goiás passou por intensa transformação a partir da década de 1960, como a chegada de diferentes produtos agrícolas a serem cultivados com novas tecnologias para produção, que retiraram o espaço de cultivos tradicionais impulsionando o êxodo rural. Nesse período, o estado fortalecia a indústria fortemente ao oferecer políticas de incentivo e investimento, favorecendo a instalação de uma agropecuária moderna. Em 1980, o estado goiano se consolidou como grande produtor agropecuário e o governo elaborou políticas de incentivos fiscais, fortalecendo a instalação de conglomerados industriais na região e transformando assim a estrutura produtiva do estado (ARRIEL, 2010).

As exportações goianas em 2018 obtiveram um saldo de US\$ 7,507 bilhões e um crescimento de 8,75% em relação ao ano anterior. Assim como as importações, que apresentaram um crescimento de 10,58%. O principal produto exportado neste ano foi o minério, sendo seguido pelo complexo soja. E o principal bem importado foi produtos farmacêuticos. A China foi o líder das exportações de origem goiana, enquanto Estados Unidos foi o país que mais teve bens importados pelo estado (IMB, 2019). Os estudos realizados pelo IMB (2014) mostram que a pauta de exportações de Goiás ainda se concentra demasiadamente em produtos primários. A média histórica é de 75% de exportações de produtos primários e 25% de industrializados, sendo composta basicamente por três produtos: soja, carne e minérios.

O objetivo do artigo é verificar os determinantes do fluxo comercial dos municípios goianos para o ano de 2018 por meio da análise multivariada dos Mínimos Quadrados Ordinários

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



(MQO) com dados em *cross section* para estimar as equações gravitacionais. A base de dados é composta por 47 países e seus municípios parceiros. Os dados sobre exportações e importações dos municípios goianos foram obtidos no Comex Stat do Ministério da Economia. Os Produtos Internos Brutos (PIBs) dos países parceiros e a população foram coletados do World Bank e os PIBs e população municipais retirados do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Sócioeconômicos (IMB). A distância entre os municípios e seus parceiros comerciais foram retirados do Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além desta introdução, o artigo possui a seção 2, que descreve a estratégia empírica e os dados aplicados nas estimações, e seção 3, que aborda o referencial teórico e empírico. Os resultados obtidos dos modelos e a comparação com resultados anteriores são apresentados na seção 4; por último, na seção 5, as considerações finais são explicitadas.

## METODOLOGIA

Com o propósito de verificar os determinantes do comércio internacional dos municípios goianos a partir do modelo gravitacional, este estudo optou por estimar o modelo por Mínimos Quadrados Ordinários com dados em cross-section para o ano específico de 2018. A escolha deste ano se deu devido à disponibilidade de dados, já que a atualização mais recente do PIB dos municípios goianos foi neste período.

As equações foram estimadas para uma amostra de 47 países que juntos representaram aproximadamente 95% das exportações e importações dos municípios goianos no ano de 2018. O fluxo comercial entre os municípios goianos e seus principais parceiros comerciais foi modelado como a soma das exportações e importações do município com seu parceiro comercial. Assim, os modelos utilizados foram os seguintes:

$$\ln X_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_i + \beta_2 \ln PIB_j + \beta_3 \ln DIST_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

Onde  $X_{ij}$  é o valor do fluxo de comércio entre o município goiano  $i$  e o país  $j$ ;  $\beta_0$  é uma constante;  $PIB_i$  representa o Produto Interno Bruto do município  $i$ ;  $PIB_j$  é o Produto Interno Bruto do país  $j$ ;  $DIST_{ij}$  é a distância entre o município  $i$  e a capital do país  $j$  e  $\varepsilon_{ij}$  é o termo de erro.

$$\ln X_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln POP_i + \beta_2 \ln POP_j + \beta_3 \ln DIST_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (2)$$

Onde  $X_{ij}$  é o valor do fluxo de comércio entre o município goiano  $i$  e o país  $j$ ;  $\beta_0$  é uma constante;  $POP_i$  é a população do município  $i$ ;  $POP_j$  representa a população do país  $j$ ;  $DIST_{ij}$  é a distância entre o município  $i$  e a capital do país  $j$  e  $\varepsilon_{ij}$  é o termo de erro.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O modelo gravitacional (1) e (2) pressupõe que: i) PIB municipal e PIB do país parceiro agem como fatores de atração ao fluxo de comércio; ii) a distância entre o município e o país parceiro se apresenta como fator de resistência; iii) POP municipal e POP do país parceiro são estímulos ao comércio entre pares. Dentre os trabalhos que adotaram medida corretiva contra o possível problema de endogeneidade entre a variável dependente e o PIB pode-se destacar Mendes, Hidalgo e Luchine (2020), que usam a variável população do município e do país como variáveis instrumentais para o PIB do município e o PIB do país.

Os dados de comércio exterior foram coletados do banco de dados do Comex Stat disponibilizados pelo Ministério da Economia. Os dados foram obtidos a nível municipal, sendo eles os valores correntes em US\$ das exportações e importações. A variável gerada com base nesses dados foi a variável dependente, sendo ela composta pela soma das exportações e importações dos municípios goianos com seus principais parceiros comerciais no ano de 2018.

As informações acerca do PIB e população referentes aos países selecionados foram retiradas do World Development Indicators fornecido pelo World Bank. Enquanto que o PIB e a população dos municípios goianos foram coletados do portal do Instituto Mauro Borges (IMB). Os dados do PIB dos municípios foram coletados originalmente em real, e, em seguida, convertidos para dólar com base nas informações de câmbio disponibilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA).

A distância entre o município e seu parceiro comercial foram retiradas da base de dados “Geodesic Distances” do Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales (CEPII) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, o cálculo foi realizado utilizando a latitude e a longitude dos locais de origem e destino.

## REVISÃO DA LITERATURA

Os estudos sobre crescimento e desenvolvimento econômico buscam investigar as relações de comércio regional e internacional e verificar como elas impactam no desenvolvimento da região. Nesse sentido, Magalhães e Domingues (2008) confirmam do ponto de vista teórico que as informações de fluxo de comércio dão suporte às teorias de desenvolvimento em economia regional e colocam em evidência a variável exportação doméstica dentre os fatores principais na explicação do crescimento regional. Dessa forma, o aumento das exportações causa efeitos diretos, como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e indiretos na economia (BALASSA, 1978).

A teoria da Base Exportadora formulada por North (1977) se diferencia das teorias usualmente adotadas para explicar o desenvolvimento regional dos Estados Unidos. Por não aceitar as explicações convencionais para este desenvolvimento, North (1977) rompeu com o pensamento de que para uma nação se desenvolver se faz necessário passar por estágios, sendo o primeiro estágio iniciado em uma economia baseada na subsistência até atingir seu estágio final, em que esta passaria por uma especialização em suas atividades terciárias destinadas para exportação. Para uma região evoluir economicamente não era preciso seguir todas as etapas porque muitas regiões, como as americanas, foram desenvolvidas por meio do aumento dos fatores de produção da base exportadora e do efeito multiplicador nas atividades do mercado interno.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



North (1977) enfatizou o papel essencial que a base de exportação tem sobre o nível de renda bruta e per capita das regiões. Além de atribuir ao crescimento de uma região o sucesso da base, defendeu que esta impacta o modelo da subsidiária, a distribuição dos indivíduos, os comportamentos sociais, a força de trabalho e assimilação às mudanças da renda e do emprego. O autor completa suas colocações ao concluir que não é apenas a exportação que influi no desenvolvimento econômico e social da região. A diversificação da economia e as atividades destinadas ao mercado interno favorecem também a economia a se desenvolver de maneira mais consolidada.

Para identificar a presença de efeitos indiretos das exportações sobre o crescimento econômico, Feder (1982) formulou um modelo em que a economia é dividida em dois setores: exportador e não exportador. Segundo o autor, as exportações contribuem para o crescimento econômico de diversas formas, como maior utilização da capacidade, economias de escala, incentivos para aperfeiçoamento tecnológico e gestão eficiente. Assim, é esperado que as produtividades marginais dos fatores de produção do setor exportador sejam maiores que as do setor não exportador. Ele afirma que o setor exportador provoca externalidades positivas intersetoriais sobre a economia e essas externalidades são apresentadas na forma de ganho dinâmico do setor exportador.

A partir do modelo de Feder (1982), verifica-se que o setor exportador leva em conta os fatores de produção, capital e trabalho, assim como o setor de bens domésticos; porém, este último opera também em função do setor exportador. Pelos resultados alcançados, o autor constata que o setor voltado para o comércio internacional apresenta uma produtividade marginal maior em relação ao setor não exportador; portanto, o crescimento de uma economia pode ser alcançado a partir da alocação dos recursos do setor menos eficiente (não exportador) para o setor mais produtivo (exportador). Além disso, o autor confirmou a presença de externalidades (spillovers) sobre o setor não exportador, que podem ser notadas pela maior eficiência na administração competitiva assim como na qualificação dos trabalhadores.

Em vista da importância do comércio internacional no desenvolvimento e crescimento dos países, teorias têm sido desenvolvidas com o objetivo de explicar as causas e as vantagens de relações econômicas internacionais, tendo destaque nessas discussões o modelo gravitacional. Krugman (1988) defendeu a ideia de que fluxos bilaterais de comércio são dependentes, positivamente, da renda dos países e, negativamente, da distância entre eles, baseada na concorrência monopolista entre dois países e na inserção dos custos de transporte (KUME; PIANI, 2000).

O modelo gravitacional tradicional afirma que países com maior renda tendem a ter uma maior troca de fluxos comerciais, enquanto esta troca comercial é impactada negativamente por fatores de resistência, como a distância e outros tipos de barreiras. Farias e Hidalgo (2012) apresentam a formulação básica do modelo e associam os fluxos comerciais entre dois países  $i$  e  $j$  as suas rendas, como fatores de atração, e a distância entre estes países como fator de resistência. As trocas comerciais  $T_{ij}$  entre  $i$  e  $j$  são visualizadas pela equação:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



$$T_{ij} = \frac{Y_i Y_j}{D_{ij}} \quad (3)$$

Onde  $Y_i$  e  $Y_j$  representam, respectivamente, as rendas do país exportador e importador;  $D_{ij}$  é a distância entre estes países, representando os obstáculos naturais, sendo custos de transportes o mais disseminado. Quanto ao modelo econométrico, a especificação usualmente mais adotada para o modelo gravitacional é em log linear:

$$\ln T_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_i + \beta_2 \ln Y_j + \beta_3 \ln DIST_{ij} + \beta_4 \ln POP_i + \beta_5 \ln POP_j + E_{ij} \quad (4)$$

Onde:  $T_{ij}$  = fluxos de comércio entre i e j;  $Y_i$  = renda do país (estado) i;  $Y_j$  = renda do país (estado) j;  $DIST_{ij}$  = distância entre i e j;  $POP_i$  = população do país i;  $POP_j$  = população do país j.

Compreender o comportamento das variáveis básicas do modelo gravitacional e as relações econômicas existentes entre elas se faz importante, tendo em vista a necessidade de interpretar os coeficientes obtidos posteriormente nos resultados. Wang e Winters (1992) expõem sobre a dependência do potencial de exportações do país em relação ao PIB e da razão entre a produção para exportação e a produção total do país, o que, por sua vez, tende a variar com a população. Examinando pelo lado da importação, os autores retratam a relação positiva entre renda e demanda, dado que a um nível maior de riqueza verifica-se maior demanda, enquanto uma maior população sugere maior autossuficiência. A variável distância reflete a resistência ao comércio, podendo ser decorrente de obstáculos naturais e obstáculos artificiais, como, respectivamente, os gastos de transportes e políticas comerciais. Assim, é esperado que a distância impacte negativamente os fluxos comerciais.

Diversas áreas incorporaram o modelo gravitacional em seus estudos. Isard (1960) foi o responsável por introduzir o modelo gravitacional nos estudos econômicos com a finalidade de avaliar o potencial da mobilidade do trabalho entre as diferentes regiões dos Estados Unidos, e, logo em seguida, Tinbergen (1962), Poyhonen (1963) e Linnemann (1966) adequaram em seus trabalhos o modelo para estimar o fluxo comercial bilateral entre dois países, levando em conta que este fluxo seria mais intenso entre países mais desenvolvidos economicamente, como uma força de atração, ao passo que seria limitado por fatores de resistência (NASCIMENTO; JÚNIOR, 2013).

O modelo gravitacional respaldou-se em teorias, aceitas pela academia, como a de Heckscher-Ohlin, passando pela teoria de Retornos Crescentes do Comércio, e por fim, encontrando respaldo na nova teoria do comércio internacional, provando assim sua robustez. Do ponto de vista econométrico, foi se incluindo variáveis dummies, de forma a aumentar a precisão de seus resultados, além da inclusão de dados em painel, em uma contrapartida ao corte transversal (cross-section) na tentativa de aumentar a eficiência da estimação ao controlar os efeitos da heterogeneidade não observada da unidade de análise (NASCIMENTO; JÚNIOR, 2013). Dessa forma, o modelo passou de uma simples equação básica até o refinamento matemático recente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Com o objetivo de melhorar o modelo, alguns autores passaram a incorporar os conceitos básicos do modelo gravitacional, incluindo novas variáveis nesse processo, como a população dos países, fronteira geográfica, aspectos culturais e linguísticos comuns, acordos comerciais e moeda comum. Piani e Kume (2000) reiteram a importância de um idioma comum entre países, pois nações que compartilham dessa vantagem apresentaram um aumento em suas trocas comerciais, comparado a outras nações que não possuem tal característica. Polak (1996) sugeriu o uso da distância relativa em resposta à má especificação da variável distância encontrada em alguns trabalhos, atribuída ao uso da distância absoluta. Essa mudança evitaria a superestimação de dummies regionais, que são associadas à proximidade entre os países dentro do bloco econômico, e a subestimação dessas dummies associadas a países isolados.

Matyas (1997) afirma que o uso correto da equação gravitacional é por efeitos fixos e dados em painel. Cheng e Wall (2005) corroboram com tal afirmação ao observarem o problema de heterogeneidade e o viés relacionados a modelos cross-section. Eles verificaram que, dentre as especificações estudadas, a equação por efeito fixo forneceu resultados mais adequados. O modelo com efeitos fixos apresenta a seguinte equação:

$$\ln X_{ijt} = \alpha_0 + \alpha_t + \alpha_{ij} + \beta_{ijt} Z_{ij} + \varepsilon_{ijt} \quad (5)$$

Onde  $X_{ijt}$  representa as exportações do país  $i$  para o país  $j$ , no ano  $t$ ;  $Z_{ij}$  é um vetor de variáveis independentes do modelo gravitacional;  $\alpha_0$  é o efeito para todos os anos e pares de países;  $\alpha_t$  é o efeito para cada ano e comum a todos os parceiros;  $\alpha_{ij}$  é o efeito para cada par de países e comum para todos os anos.

Considerando a importância de acordos comerciais no comércio entre os países pertencentes ao bloco, alguns trabalhos surgiram com o enfoque de analisar tais relações. Aikten (1973), utilizando o modelo gravitacional, buscou avaliar o impacto da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) no fluxo comercial entre os países membros no período de 1959-67. O autor identificou a criação de comércio bruto em ambos os blocos; porém, a criação de comércio na CEE se mostrou superior do que na EFTA.

Piani e Kume (2000), estudando a evolução do comércio bilateral entre 44 países e os efeitos de acordos preferenciais de seis blocos econômicos, no período 1986/97, construíram o modelo gravitacional com as variáveis básicas como PIB, PIB per capita, distância absoluta, distância relativa e outras já usualmente adotadas tais como fronteiras geográficas comuns e idioma. Os resultados encontrados confirmam os sinais e significância estatística esperada das variáveis do modelo e ratificam a importância dos diferentes acordos regionais de livre comércio para o surgimento de um nível excepcional de relações comerciais entre os países pertencentes, em todos os seis blocos, independentemente de estes serem formados ou não por países desenvolvidos.

Graf e Azevedo (2013) aplicaram a equação gravitacional para estimar o potencial de comércio bilateral entre os países membros do Mercosul, verificando se ele está acima ou abaixo do comércio efetivo entre seus membros. Eles utilizaram variáveis como PIB, PIB per capita,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



distância entre os países, extensões territoriais dos países e dummies de impacto no fluxo comercial, como dummy de adjacência, dummy para idioma e dummies que procuram captar o efeito da criação de blocos econômicos no comércio. Os autores utilizaram dados em painel por meio de efeitos fixos e efeitos aleatórios.

Eles verificaram que a Argentina e o Uruguai possuem um potencial de importação intrabloco com seus parceiros comerciais a ser explorado, já que o potencial de importação destes se mostrou menor que o do bloco. Os autores apontaram ainda que, pelo método de efeitos aleatórios, o Brasil superou o fluxo potencial de comércio, quando este se apresenta como exportador e também como importador. A exceção aconteceu apenas quando as importações foram provenientes do Paraguai, uma vez que o Brasil apresentou um potencial de comércio superior ao fluxo real de comércio. Estes resultados colocam o Brasil no papel principal de país promotor da integração regional.

Mc Callum (1995), ao analisar o impacto da fronteira no padrão do comércio regional entre Canadá e Estados Unidos, foi pioneiro nos estudos de comércio em escala nacional ou entre unidades de federação. Utilizando o modelo gravitacional, ele verificou que o comércio entre províncias canadenses é 22 vezes maior que o comércio entre províncias e estados americanos. No Brasil, o trabalho de Hidalgo e Vergolino (1998) inaugurou os estudos de comércio entre regiões brasileiras com o uso do modelo gravitacional. Os autores aplicaram o modelo gravitacional nas análises das relações de comércio internacional e intranacional da Região Nordeste para o ano de 1991. Os dados coletados foram as exportações de cada estado do Nordeste para cada um dos estados brasileiros e para países com a qual a região manteve fluxo comercial. Os resultados mostraram que o comércio doméstico é 11 vezes maior que o comércio do Nordeste com os outros países.

Leusin e Azevedo (2009), analisando o impacto do efeito fronteira para o Brasil e suas regiões no ano de 1999, utilizaram o modelo gravitacional para estimar a magnitude do viés de comércio intranacional ante ao comércio internacional. Os resultados mostraram que um maior grau de volume de comércio entre estados ou países é explicado pelo PIB do estado exportador. Concluíram, então, que o comércio entre estados é 33 vezes superior ao comércio internacional destes. Para as regiões, o efeito fronteira foi maior nas regiões Norte e Nordeste, ressaltando que a nível nacional as fronteiras possuem efeito no padrão dos fluxos de comércio.

Farias e Hidalgo (2012) empregaram o modelo gravitacional em uma análise do comércio internacional e interestadual das regiões brasileiras para o período posterior à abertura comercial e revelaram que, independentemente dessa abertura, ainda continua a existir os fatores de resistência à ampliação do comércio internacional brasileiro. Os autores estimaram coeficientes de regressão utilizando o método de efeitos fixos com a finalidade de controlar a heterogeneidade não observada dos países, já que esta pode vir a afetar a troca comercial e não são assimiladas pelas variáveis usadas no modelo.

Concluíram que o comércio entre os estados brasileiros e o Distrito Federal gira em torno de 589,92 vezes mais do que o comércio internacional. Além de que a dummy Mercosul, que possui valor 1, caso tivesse comércio entre os entes da federação do Brasil e os países que compõem o bloco, e 0, caso contrário, indicou que o comércio entre Argentina, Paraguai e



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Uruguai e as unidades do Brasil é maior em comparação aos demais países parceiros. Por fim, os autores afirmaram que a causa da gritante diferença percebida no comércio das regiões brasileiras são suas estruturas produtivas. Dessa forma, quanto menos desenvolvida a região, maior a resistência ao comércio.

Filho (2017), analisando a atividade comercial entre o município de São Gonçalo do Amarante e os demais municípios cearenses, utilizou o modelo gravitacional a fim de identificar alterações relevantes no padrão do comércio regional do Estado do Ceará nos anos de 2011-2014. Os resultados alcançados demonstram que o coeficiente da variável Produto Interno Bruto dos municípios (elasticidade) foi positivo e significativo, o que indica que o fluxo comercial entre dois entes é determinado positivamente por fatores de atração. Em contrapartida, o coeficiente da variável distância entre os municípios e São Gonçalo do Amarante mostrou-se com sinal negativo, apontando que o comércio entre municípios é impactado negativamente por fatores de resistência.

Mendes, Hidalgo e Luchine (2020) utilizaram dados de nível municipal com a finalidade de examinar os determinantes dos fluxos de comércio no menor nível de desagregação geográfica, verificando as resistências estruturais recebidas dos custos de comércio enfrentadas pelo processo de integração internacional, além de avaliar a importância do Mercosul no comércio internacional dos municípios. Os autores, utilizando o modelo gravitacional, coletaram dados do comércio internacional de cada município com 45 países, que representavam cerca de 90% dos destinos das exportações e importações brasileiras referentes ao período 2000-2010.

Em relação ao país, os resultados destacam um aumento do impacto da demanda externa sobre o fluxo de comércio no período analisado. Já os resultados a nível municipal apontam uma melhor adaptação aos efeitos dos fatores de atração e de resistência, ao comparar com trabalhos voltados para estados e países. Dessa forma, os autores confirmam que quanto mais desagregados os dados analisados, maior o impacto no fluxo de comércio internacional decorrente de estímulos ou resistências. Por fim, eles constataram que as regiões brasileiras tendem a se comportar de forma diferente a fatores de resistência e estímulos ao comércio internacional.

Para além dos estudos que analisaram o fluxo comercial pela ótica do modelo gravitacional em alguns países e no Brasil, outros trabalhos, como o de Lucena, Silva e Vieira (2020), utilizaram as variáveis gravitacionais com intuito de verificar o efeito-fronteira para o estado de Goiás. Em posse de dados do comércio para o ano de 2009, os autores realizaram uma análise por meio do estimador Poisson Pseudo-Maximum-Likelihood. Os resultados encontrados indicam que Goiás mantém relações comerciais 3,2 vezes mais com estados com o qual faz fronteira. Ademais, verificou-se que as fronteiras são um importante empecilho ao comércio goiano, decorrente da estimativa encontrada de que Goiás comercializa 35 vezes mais com outros estados brasileiros do que internacionalmente.

Campos *et al.* (2021) estudaram a possível relação entre as exportações e o crescimento dos municípios do estado de Goiás, estimando assim um modelo econométrico por dados em painel. Os resultados encontrados se mostraram significativos, permitindo afirmar que o Produto Interno Bruto dos municípios goianos pode ser explicado pelo emprego e pelas exportações. As

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



autoras constataram que uma expansão nas exportações influencia positivamente o crescimento econômico dos municípios do estado de Goiás. Este trabalho reforçou a importância do comércio internacional para o desenvolvimento da renda do estado de Goiás.

Os estudos apresentados anteriormente evidenciam o poder de explicação do modelo gravitacional para com o comércio entre dois pares. O modelo se mostrou consistente na análise do comércio internacional dos municípios brasileiros (MENDES; HIDALGO; LUCHINE, 2020). Os trabalhos que propuseram a analisar o efeito-fronteira mostraram que regiões tendem a comercializar com outras regiões com as quais dividem fronteira (LEUSIN; AZEVEDO, 2009; SILVA *et al.*, 2020). Com as análises empíricas foi observado que o comércio interestadual tem acentuado destaque se comparado ao comércio internacional dos estados brasileiros (FARIAS; HIDALGO, 2012); ademais, verificou-se que regiões menos desenvolvidas possuem maior resistência ao comércio.

## RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta a distribuição do fluxo comercial (exportações + importações) goiano em 2018. Observa-se que China, Estados Unidos, Alemanha e Índia são os principais países que os municípios goianos comercializaram no respectivo ano, sendo os principais produtos dessas transações, produtos agropecuários, como soja, e produtos farmacêuticos (SED, 2018).

Tabela 1 – Principais países comercializadores com Goiás (2018)

País	Fluxo Comercial (%)	País	Fluxo Comercial (%)
China	22,58%	França	0,83%
Estados Unidos	10,65%	Emirados Árabes Unidos	0,77%
Alemanha	5,74%	Argélia	0,64%
Índia	4,72%	Hungria	0,58%
Países Baixos (Holanda)	4,35%	Colômbia	0,57%
Japão	3,30%	Bangladesh	0,56%
Espanha	3,26%	Taiwan (Formosa)	0,56%
Suíça	3,23%	África do Sul	0,54%
Itália	3,14%	Finlândia	0,50%
Coreia do Sul	2,87%	Israel	0,50%
Tailândia	2,38%	Belarus	0,48%
Rússia	2,32%	Suécia	0,46%
Reino Unido	2,28%	Bélgica	0,42%
Hong Kong	2,18%	Marrocos	0,42%
Chile	1,46%	México	0,41%
Canadá	1,45%	Malásia	0,38%
Irã	1,36%	Singapura	0,35%
Argentina	1,36%	Porto Rico	0,35%
Egito	1,23%	Iraque	0,34%
Arábia Saudita	1,08%	Turquia	0,33%

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Vietnã	1,07%	Paraguai	0,32%
Indonésia	1,07%	Nigéria	0,30%
Bulgária	0,93%	Uruguai	0,30%
Irlanda	0,84%		
<b>Total</b>		<b>95,8%</b>	

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Economia, 2021.

China configura-se como o maior país exportador nesse período, resultado que se mantém desde 2015 quando Holanda deixou de ser o maior comprador de produtos goianos. Dentre os países selecionados, percebe-se que entre as últimas nações que mantem relações comerciais com Goiás se encontra dois países-membros do Mercado Comum do Sul, Paraguai e Uruguai. No ano de 2018, esses dois países tiveram juntamente 0,63% da participação no fluxo comercial com os municípios goianos. Se comparado com outros países, esse resultado se mostrou muito abaixo.

Os resultados das regressões são apresentados na Tabela 2 e 3, para o ano de 2018. Para compor a base de dados foram selecionados 47 países de origens/destinos do comércio dos municípios selecionados, implicando em 946 observações. Os modelos foram rodados com erros padrão robustos.

O modelo 1 pressupõe que o “PIB municipal” e o “PIB do país parceiro” agem como fatores de atração ao comércio internacional. Essa variável identifica a oferta potencial de exportação e demanda potencial de importação dos municípios e países. O modelo 2 considera que as variáveis “População do município” e “População do país” captam a dimensão do mercado interno de um local, neste caso, município e país. A variável “distância” presente nos dois modelos indica a resistência ao comércio entre os municípios e países parceiros comerciais.

Tabela 2 – Modelo 1- Resultados da regressão do modelo gravitacional para os municípios goianos no ano de 2018

Variáveis	Coefficiente	p-valor
PIB município (ln)	0.668*** (0.06)	0.000
PIB parceiro (ln)	0.048 (0.07)	0.484
Distância (ln)	0.149 (0.15)	0.310
Constante	1.641 (2.09)	0.433
R <sup>2</sup>	0.0925	
Número de observações	946	

Fonte: Resultados da pesquisa. Erros padrão entre parênteses. \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

Verifica-se, na Tabela 2, que os coeficientes das variáveis básicas do modelo gravitacional não foram significativos, excetuando-se pelo PIB do município. Este é estatisticamente significativo a 1% e confirma o sinal esperado. Dessa forma, como as variáveis estão em logaritmos, a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



interpretação desse resultado é de que um aumento em 1% no PIB dos municípios goianos leva a um aumento no fluxo comercial desses municípios em 0,66%. Todavia, o PIB dos países destinos/origem desse comércio com os municípios de Goiás não se mostrou significativo estatisticamente, apenas confirmou o sinal esperado para esta variável.

Tabela 3 – Modelo 2 – Resultados da regressão do modelo gravitacional para os municípios goianos no ano de 2018

Variáveis	Coefficiente	p-valor
População do Município (ln)	0.440*** (0.07)	0,000
População do País (ln)	0.178** (0.08)	0,019
Distância (ln)	0.044 (0.15)	0,770
Constante	4.816*** (1.73)	0,006
R <sup>2</sup>	0.0450	
Número de Observações	946	

Fonte: Resultados da pesquisa. Erros padrão entre parênteses. \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Pelos dados da Tabela 3 é possível visualizar a relação entre a população e o fluxo comercial dos municípios, além de estimar o impacto da distância sobre esse comércio. O resultado mostra que há uma relação positiva e estatisticamente significativa entre o aumento das exportações/importações que é explicado pela população, tanto dos países quanto dos municípios. Dessa maneira, observa-se que um aumento em 1% na população do município leva a um aumento de 0,44% no fluxo comercial. Já um aumento em 1% na população dos países leva a um aumento de 0,17% no fluxo comercial. Isso pode ser explicado pelo fato que uma população grande pode ser indicativo de um grande mercado, o que, inicialmente, é um incentivador para o comércio.

A variável distância presente no modelo 1 e no modelo 2 se mostrou não significativa estatisticamente em ambos os modelos. A partir desta estimação, pode-se interpretar que tal resultado é decorrente da grande distância que há entre os principais países comercializadores com os municípios goianos, como China, que no ano referente a análise foi o principal país que manteve relações comerciais com os municípios. Dessa maneira, pode-se constatar que os municípios goianos não são determinados pela resistência ao comércio.

Grande parte da literatura nacional e internacional apresenta em suas estimativas uma sensibilidade do fluxo do comércio mais acentuada em relação ao PIB local do que ao PIB externo. McCallum (1995) atribuiu 1,3 e 1,0 as elasticidades dos fluxos de comércio entre as províncias do Canadá com Estados Unidos no que se refere ao PIB interno e externo, nesta ordem. No Brasil, Silva *et al.* (2020) encontraram elasticidades menores para o estado de Goiás, já que o aumento de 1% no PIB influi um aumento de 0,5% nas exportações goianas. Farias e Hidalgo (2012) encontraram uma elasticidade em relação ao PIB doméstico de 3,34, enquanto que a elasticidade do país parceiro é de 1,55. Neste trabalho não foi possível chegar a tal comparação devido a não significância do PIB do país parceiro.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Com relação às variáveis “População do município” e “População do país parceiro”, os resultados alcançados pelos trabalhos que adotaram estas variáveis são geralmente condizentes com o resultado encontrado neste trabalho. Em Porto (2010), a população dos estados foram significativas e positivas para explicar o fluxo de comércio entre os estados brasileiros e seus parceiros comerciais. Já Farias e Hidalgo (2012) chegaram a resultados divergentes da literatura para a população dos países nos quais se relacionam com os estados selecionados, levando em conta que esta variável se apresenta com valores negativos. Enquanto a população doméstica não teve impacto sobre o fluxo do comércio do Nordeste e Norte. Mendes, Hidalgo e Lunchine (2012), utilizando um modelo com população como substituta do PIB, alcançaram um coeficiente de 2% para a população do município e de 0,3 para a população do país parceiro.

A variável distância é um importante indicador de resistência ao comércio. Neste trabalho, esta variável difere significativamente de outros estudos. Mendes, Hidalgo e Lunchine explicitam a importância que esta variável tem na explicação do fluxo do comércio entre os municípios brasileiros com outros países. Os autores apontam a diminuição desse coeficiente com o passar dos anos, já que em 2000 foi -2,3 enquanto que em 2010 foi de -1,3. Silva *et al.* (2020) chegaram em um resultado significativo para a distância entre Goiás e seus parceiros ao estimarem o efeito-fronteira. Porém, ao analisarem o efeito adjacente, os autores confirmam a perda de significância deste coeficiente.

Ao analisar o coeficiente de determinação em ambas as tabelas, deve-se levar em conta a especificidade da amostra, dado que o estudo foi microregional. As variáveis gravitacionais estão em parte explicando os modelos. Dessa forma, o  $R^2$  é uma medida secundária para este trabalho. Os modelos originalmente apresentavam Produto Interno Bruto e População na mesma equação, porém, como forma de resolver a multicolinearidade diagnosticada, foram estimadas duas equações, tendo, assim, resultados mais próximos da literatura. Todavia, isso ocasionou em perda do grau de ajuste.

## CONCLUSÃO

Este trabalho analisou os determinantes do fluxo de comércio internacional do estado de Goiás por intermédio do modelo gravitacional com dados em nível municipal, com o uso de variáveis básicas, como o PIB, população e distância. Foi realizada uma revisão da literatura com enfoque na aplicação do modelo no menor nível de agregação, além de uma breve descrição do estado de Goiás, com intuito de entender o histórico comercial com o exterior deste estado.

Para compreender a aplicação do modelo gravitacional e sua importância para investigações do comércio internacional, procurou-se construir uma análise de origem e evolução desse modelo. Inicialmente havia pouco destaque para a justificativa teórica, pois o modelo apresentou um caráter apenas empírico. Posteriormente, foi aplicado em diferentes estudos, ganhando robustez e incorporando, na parte empírica, teorias voltadas a explicação do comércio exterior.

Os estudos atuais incluíram em diferentes análises as variáveis explicativas do modelo. Os mais recorrentes são para explicar os determinantes do fluxo comercial de uma nação, mensurar o viés doméstico de uma região e compreender o impacto de um bloco econômico para as

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



exportações de um país membro. As novas aplicações passaram a examinar o comércio ao nível regional ou estadual. Ainda são recentes os estudos do fluxo comercial voltado para os municípios, o que leva essa análise a ser importante para entender como se comportam as variáveis do modelo gravitacional para o menor nível de agregação.

Os resultados obtidos com as estimativas dos modelos sugerem que parte relevante do comércio dos municípios goianos pode ser explicada pelo modelo gravitacional. Os resultados indicam que os fatores de atração favorecem o fluxo comercial nos municípios, como observado pela elevação do “PIB municipal”, “POP do município” e “POP do país parceiro”. O modelo com as variáveis de população se mostrou mais explicativo, pois essas variáveis apresentaram níveis de significância a 1% e 5%. Enquanto o modelo com o PIB apresentou significância estatística apenas para o município. Todavia, os modelos não apresentaram resultados satisfatórios em relação à variável “distância” presente no modelo gravitacional.

A análise do fator de resistência ao comércio, a partir da distância entre municípios e seus países parceiros, não pode ser observada pelos modelos estimados. Contudo, para tal resultado, pode-se interpretar que os países que mais comercializam com os municípios goianos possuem uma elevada distância, mostrando que para os municípios goianos a distância não é um fator de resistência as suas exportações e importações. As inferências em relação aos fatores de atração vão ao encontro da literatura, especialmente nos trabalhos de MCCallum (1995), Farias e Hidalgo (2012), Silva *et al.* (2020) e Porto (2010).

Por fim, percebem-se as limitações que uma análise microregional pode apresentar, sendo uma delas o fato de avaliar apenas o comércio internacional dos municípios e não considerar o fluxo intermunicipal. Isso decorre da falta de registro do comércio interno no período analisado. Outra limitação está em considerar os dados de comércio exterior dos municípios, já que esses dados se referem apenas ao domicílio fiscal da empresa responsável pela exportação, e não do município produtor. Isso pode levar a algum problema de especificação para a análise. Este estudo foi restrito a apenas um período, não podendo assim identificar grande variabilidade na base de dados, levando em conta que foram realizadas regressões em cross-section. Para estudos futuros se faz importante expandir o horizonte temporal, de forma que seja possível utilizar dados em painel e estimar uma análise desses municípios ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS

- AITKEN, N. D. The effect of the EEC and EFTA on European trade: a temporal cross-section analysis. **The American Economic Review**, Tennessee, v. 63, n. 5, p. 881-892, 1973.
- ARRIEL, M. F. **Perfil Produtivo e Dinâmica Espacial da Indústria Goiana** – (1999-2007). 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Departamento de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.
- BALASSA, B. Exports and economic growth: further evidence. **Journal of Development Economics**, Washington, v.5, n.2, p. 181-189, 1978.
- CASSANO, F. A. A teoria econômica e o comércio internacional. **Pesquisa & Debate**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 112-128, 2002.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- CHENG, I.; WALL, H. J. Controlling for heterogeneity in gravity models of trade and integration. **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, St. Louis, v. 87, n. 1, p. 49-63, 2005.
- FARIAS, J. J.; HIDALGO, Á. B. Comércio interestadual e comércio internacional das regiões brasileiras: uma análise utilizando o modelo gravitacional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 43, n. 2, p. 252-265, 2012.
- FEDER, G. On exports and economic growth. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 12, p. 59-73, 1982.
- FILHO, J. E. H. **Uma análise da atividade comercial entre o município de São Gonçalo Do Amarante e os demais municípios cearenses: uma aplicação do modelo gravitacional**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. Instituto Mauro Borges. **Balança Comercial Goiana – Comex**. 2019. (Análises Conjunturais). Disponível em: [w.imb.go.gov.br/files/docs/releases/comex/2018/comex201812.pdf](http://w.imb.go.gov.br/files/docs/releases/comex/2018/comex201812.pdf). Acesso em: 20 set. 2021.
- GRAF, C. O.; AZEVEDO, A. F. Z. Comércio bilateral entre os países membros do Mercosul: uma visão do bloco através do modelo gravitacional. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 01, p. 135-158, 2013.
- HIDALGO, Á. B.; VERGOLINO, J. R. O Nordeste e o comércio inter-regional e internacional: um teste dos impactos por meio do modelo gravitacional. **Revista Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.2, n.4, p. 707-725, 1998.
- INSTITUTO MAURO BORGES. **Goiás: exportações, importações, suas origens e destinos**. Goiânia, 2014. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2014/goias-exportacoes-importacoes-origens-destinos.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2020.
- LEUSIN, S.; AZEVEDO, A. O efeito fronteira das regiões brasileiras: uma aplicação do modelo gravitacional. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 229-258, 2009.
- LUCENA, A. F.; CAMPOS, F. R.; SANTOS, J. F. Exportações e desenvolvimento econômico regional em Goiás. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 189-210, 2021.
- LUCENA, A. F.; SILVA, F. T.; VIEIRA, E. R. Efeito-fronteira em Goiás: uma análise de seus impactos no comércio intranacional e internacional. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 2549-2567, 2020.
- MCCALLUM, J. National borders matter: Canada-U.S. Regional trade patterns. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 85, n. 3, p. 615-623, 1995.
- MAGALHÃES, A. S.; DOMINGUES, E. P. Relações interestaduais e intersetoriais de comércio no Brasil: uma análise gravitacional e regional. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Curitiba, v.2, n.1, p. 76-102, 2008.
- MENDES, K.; HIDALGO, Á. B.; LUCHINE, A. A. O comércio internacional dos municípios brasileiros entre 2000 e 2010: uma aplicação do modelo gravitacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 48., 2020, Niterói. **Anais Eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: UFF, 2020. p.1-19. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_I/i7-7efe57ca2df7aab56cff7bf95bc43a3f.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i7-7efe57ca2df7aab56cff7bf95bc43a3f.pdf). Acesso em: 29 out. 2020.
- MATYAS, L. Proper econometric specification of the gravity model. **The World Economy**, Oxford, v. 20, n. 3, p. 363-368, 1997.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



MOREIRA, U. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. **Revista de economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 213-228, 2012.

NASCIMENTO, F.; JÚNIOR, D. P. A evolução do modelo gravitacional na economia. **Revista Saber Humano**, Recanto Maestro-RS, v. 2, n. 3, p. 163-175, 2013.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCWARTZMAN, J. (org.) **Economia Regional**. Textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 291-313.

PIANI, G.; KUME, H. **Fluxos bilaterais de comércio e blocos regionais**: uma aplicação do modelo gravitacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 749).

POLAK, J. J. Is APEC a natural regional trading bloc? A critique of the “Gravity Model” of international trade. **The World Economy**, Oxford, v. 19, n. 5, p. 533-543, 1996.

SÁ PORTO, P. C. Porto, Blocos de Comércio e Desenvolvimento Regional no Brasil. **Leopoldianum**: Revista de estudos e comunicações da Universidade Católica de Santos, v.96, n. 98, p. 1-25, 2010.

VENABLES, A. J.; LIMÃO, N. Geographical disadvantage: a Heckscher-Ohlin-von Thunen model of international specialization. **Journal of International Economics**, [The Netherlands], v. 58, n. 2, p. 239-263, 2002.

WANG, Z.; WINTERS, L. A. The trading potential of Eastern Europe. **Journal of Economic Integration**, Seoul, v. 7, n. 2, p. 113-136, 1992.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DE UMA STARTUP: ANÁLISE À LUZ DAS TIPOLOGIAS DE INOVAÇÃO

CREATION AND EVOLUTION OF A STARTUP: ANALYSIS IN THE LIGHT OF INNOVATION TYPOLOGIES

CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE UNA STARTUP: ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS TIPOLOGÍAS DE INNOVACIÓN

Géssica Sanabria Carlotto<sup>1</sup>, Renê Reinaldo Emmel Junior<sup>2</sup>, Jorge Oneide Sausen<sup>3</sup>,  
Euselia Paveglio Vieira<sup>4</sup>, Paulo Sérgio Sausen<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Bolsista; estudante do curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional – UNIJUI.

<sup>2</sup> Bolsista; estudante do curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional – UNIJUI.

<sup>3</sup> Professor Dr. Em Engenharia de Produção, Professor Permanente do PPGDR e Pesquisador do Projeto Inserção no Mercado do Sistema de Monitoramento e Supervisão de Unidades Transformadoras e Subestações de Energia (UTSE).

<sup>4</sup> Professora Dra. Em Administração, Professor Permanente do PPGDR e Pesquisador do Projeto Inserção no Mercado do Sistema de Monitoramento e Supervisão de Unidades Transformadoras e Subestações de Energia (UTSE).

<sup>5</sup> Professor Dr. Em Engenharia Elétrica, Professor Permanente do PPGMM e Pesquisador do Projeto Inserção no Mercado do Sistema de Monitoramento e Supervisão de Unidades Transformadoras e Subestações de Energia (UTSE).

### RESUMO

O objetivo do artigo é descrever o processo de criação e evolução de uma *startup* de sistema de gestão identificando as tipologias de inovação presentes na trajetória da empresa. Trata-se de um estudo de caso, de natureza descritiva com abordagem qualitativa. Os dados foram coletados mediante entrevista e observação, realizada com um dos empreendedores-dono da *startup*, e a investigação foi orientada pelas dimensões, em relação ao conteúdo, contexto e ao processo, para identificar e interpretar as inovações de produto, processo, posição ou paradigma. Os resultados apontaram que a empresa percorreu todas as etapas para a criação de uma *startup* (visão, direção e aceleração). Quanto as inovações no processo de criação, a inovação de produto esteve presente na etapa visão e aceleração, a inovação de processo foi identificada na etapa visão, e as inovações de posição e paradigma não foram identificadas em nenhuma das etapas de criação da *startup*.

**Palavras-chave:** *Startup*. Inovação. Capacidade de Adaptação.

### RESUMEN

El objetivo del artículo es describir el proceso de creación y evolución de una *startup* de sistema de gestión, identificando los tipos de innovación presentes en la trayectoria de la empresa. Se trata de un estudio de caso de carácter descriptivo con enfoque cualitativo. Los datos fueron recolectados a través de entrevistas y observación, realizadas con uno de los emprendedores-propietario de la *startup*, y la investigación fue guiada por dimensiones, en relación al contenido, contexto y proceso, para identificar e interpretar innovaciones de producto, proceso, puesto o



paradigma. Los resultados mostraron que la empresa pasó por todos los pasos para crear una startup (visión, dirección y aceleración). En cuanto a las innovaciones en el proceso de creación, la innovación de producto estuvo presente en la etapa de visión y aceleración, la innovación de proceso se identificó en la etapa de visión y las innovaciones de posición y paradigma no se identificaron en ninguna de las etapas de creación de startups.

**Palabras clave:** *Startup*. Innovación. Adaptabilidad.

### ABSTRACT

The objective of the article is to describe the process of creation and evolution of a management system *startup*, identifying the typologies of innovation present in the company's trajectory. This is a case study, of a descriptive nature with a qualitative approach. Data were collected through interviews and observation, carried out with one of the entrepreneurs-owner of the *startup*, and the investigation was guided by dimensions, in relation to content, context and process, to identify and interpret innovations in product, process, position or process. paradigm. The results showed that the company went through all the steps to create a *startup* (vision, direction and acceleration). As for innovations in the creation process, product innovation was present in the vision and acceleration stage, process innovation was identified in the vision stage, and position and paradigm innovations were not identified in any of the *startup* creation stages.

**Keywords:** *Startup*. Innovation. Adaptability.

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações que têm ocorrido, de forma cada vez mais rápida, no contexto organizacional, exige das empresas o desenvolvimento da sua capacidade de adaptação e inovação, a fim de manter ou de incrementar as suas vantagens competitivas. Nesse sentido, emerge a importância das capacidades dinâmicas, definidas como as capacidades de integrar, construir e reconfigurar recursos e competências internas e externas em um contexto de ambientes em mudanças (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Neste contexto organizacional de transformações, estão inseridas as startups, conhecidas por serem empresas inovadoras e por se adaptarem a novas oportunidades de mercado. Possuem como características identificar oportunidades e desafios, sendo definidas como instituições projetadas para a criação de novos produtos e serviços em ambientes de extrema incerteza (RIES, 2019).

Considerando que as startups estão inseridas em um cenário de adaptação e inovação, a pesquisa buscou responder à seguinte questão: como se deu o processo de criação e a evolução de uma startup de sistema de gestão e quais são as tipologias de inovação que estiveram presentes na trajetória da empresa?

O objetivo do artigo consiste em descrever o processo de criação e evolução de uma startup de sistema de gestão identificando as tipologias de inovação presentes na trajetória da empresa. A partir de um estudo de caso, de natureza descritiva com abordagem qualitativa, os dados foram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



coletados mediante entrevista e observação, realizada com um dos empreendedores-dono da startup. A investigação foi orientada pelas dimensões do modelo de Pettigrew, Ferlie e McKee (1992), em relação ao conteúdo (o que mudou), ao contexto (por que mudou) e ao processo (como se deu a mudança). As inovações foram identificadas e interpretadas à luz do modelo de Tidd e Bessant (2015).

A pesquisa encontra justificativa acadêmica ao explorar o entendimento de como surge e evolui uma *startup*, enquanto empreendimento de base tecnológica que tem na inovação sua estratégia de sobrevivência, como também pretende contribuir com gestores, empreendedores e estudos futuros, que buscam conhecer as etapas de criação de uma startup, identificando os processos de inovação nesse tipo de organização.

Após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, que aborda a mudança organizacional, a teoria das capacidades dinâmicas e as tipologias de inovação organizacional. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos, os resultados alcançados e as considerações finais do estudo.

## 2 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva que permite ao pesquisador a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno (MARTINS; THEÓPFILLO, 2016). Esse tipo de pesquisa pode ser elaborado tendo a finalidade de identificar prováveis relações entre variáveis (GIL, 2022). Portanto, no que se refere aos seus objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva, pois buscou compreender como as tipologias de inovação, segundo o modelo de Tidd e Bessant (2015), foram desenvolvidas no processo evolutivo de visão, direção e aceleração (RIES, 2019) de uma startup, contemplando a abordagem longitudinal, processual e contextual de Pettigrew, Ferlie e McKee (1992), envolvendo o conteúdo, o processo e o contexto da mudança.

Também pode ser classificada como uma pesquisa de natureza qualitativa. Neste tipo de pesquisa “o pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados” (CRESWELL, 2007, p. 35). Trabalhou-se com a percepção do empreendedor, que se constitui no gestor e ator principal desse tipo de organização. Em startup geralmente o empreendedor se confunde com a própria empresa, ou seja, ele é a empresa.

Os procedimentos técnicos utilizados contemplam a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2022), tem como vantagem o fato de permitir ao investigador uma ampla cobertura de fenômenos. O estudo bibliográfico abordou os constructos teóricos evidenciados no referencial teórico, envolvendo as abordagens de capacidade inovativa, etapas de evolução de uma startup e mudança organizacional.

O estudo também se enquadra como estudo de caso, que “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto” (YIN, 2005, p. 32). Corresponde ao estudo exaustivo e aprofundado de um ou poucos casos, de modo que proporcione seu detalhado e amplo conhecimento (GIL, 2022). Logo, o estudo considerou uma startup de sistema de gestão, empresa situada na região Noroeste do Estado do Rio Grande do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sul- RS, justificado pelo fato da empresa ter percorrido todas as etapas de criação de uma startup, quais sejam: ser de pequeno porte, de base tecnológica e por concordar em participar da pesquisa. Sua escolha se deu por indicação da Gestora Operacional da Incubadora Criatec (Centro de referência em apoio a empreendimentos inovadores e de impacto socioambiental), junto à Universidade de Ijuí/RS-UNIJUI.

A definição do instrumento de coleta de dados é relativa aos objetivos que se pretende alcançar com a pesquisa e ao universo investigado. Os instrumentos de coleta de dados foram a entrevista e a observação, no qual a entrevista visou obter informações de um entrevistado (empreendedor) sobre o problema ou assunto específico. A partir da observação sistemática, permitiu a coleta de dados por meio da percepção sensorial do observador. Segundo Gil (2022), está é adequada para estudos de caso descritivos, o pesquisador sabe quais os aspectos da comunidade, organização ou grupo são apropriados para alcançar os objetivos estipulados, sendo possível relacionar essas questões com o objeto de estudo para entender como ocorreram os processos inovativos nessa startup.

Nesse contexto, levantou-se os dados e informações disponibilizados pela startup por meio de observação e entrevista semiestruturada. Foi realizada uma entrevista com o empreendedor dono da empresa, por meio do Google Meet. A conversa foi gravada e teve duração de duas

horas. Posteriormente foi feita a análise pelos pesquisadores, procurando explicar o estudo a partir dos objetivos estabelecidos, considerando a entrevista, a observação e as abordagens teóricas que sustentaram o estudo.

Na análise dos dados, também foi utilizada a análise de conteúdo. Segundo Martins e Theófilo (2016), trata-se de uma técnica para analisar e estudar a comunicação de maneira sistemática e objetiva. Procura-se inferências confiáveis de informações e dados a respeito de um contexto determinado, diante de discursos orais ou escritos de autores ou atores. A análise de conteúdo seguiu as três fases de averiguação propostas por Bardin (2011), a) pré-análise, b) exploração do material, e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

## 3 REFERENCIAL TEORICO

### 3.1 A mudança organizacional

A mudança organizacional é uma necessidade constante e condição de sobrevivência às empresas, sobretudo pelo excessivo grau de turbulência e complexidade que o ambiente vem apresentando nos últimos tempos. São muitas as variáveis que exercem influência significativa sobre as organizações.

O processo de mudança, refere-se às ações, interações e reações das partes interessadas quando estas negociam a respeito das propostas de mudança. Envolve a visão de vários atores no processo, avaliações das condições do ambiente e a escolha de novas estratégias, por isso, não deve ser visto de maneira isolada (PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992).

Segundo Pettigrew, Ferlie e McKee (1992, p.7) “a compreensão do processo de mudança deve envolver a interação contínua entre as ideias sobre o contexto de mudança, o processo de



mudança e o conteúdo de mudança, juntamente com a habilidade em regular as relações entre os três”. O conteúdo é “o que” da mudança, refere-se às áreas específicas de transformação. As mudanças podem ser radicais, incrementais, tecnológicas, entre outras.

O contexto é o “por que” da mudança. Pode ser externo, envolvendo aspectos políticos, sociais e econômicos e a interpretação e ação de políticas e eventos em âmbito nacional e regional; e interno, referindo-se à estrutura, cultura e gerenciamento. O processo é o “como” da mudança. O processo de mudança se refere às ações, reações e interações das partes interessadas quando estas negociam as propostas para mudança (PETTIGREW; FERLIE; MCKEE, 1992). Assim, cada stakeholder pode ter uma avaliação diferente do processo da mudança.

No contexto de um processo de mudança organizacional, Ries (2019) apresenta as etapas de criação de uma startup. Segundo esse autor, em primeiro lugar, é preciso compreender o que é uma startup, suas características, oportunidades e desafios de atuação. Ries (2019, p. 17) define como startups, “uma instituição humana projetada para criar novos produtos e serviços sob condições de extrema incerteza”. O conceito não tem relação com o tamanho do negócio, mas com os princípios abordados em sua definição: a inovação de produto ou serviço, a organização humana e as condições de elevada incerteza.

As startups conforme seus objetivos podem ser de quatro tipos: a) criar um novo mercado; b) entrar em um mercado existente; c) segmentar um mercado existente com baixos custos; e d) segmentar um mercado existente como uma operadora de nicho (BLANK, 2012). Esse tipo de organização, pode envolver ou não novas tecnologias (LOSADA, 2020).

A criação de um negócio pode se dar por várias motivações e objetivos. Losada (2020) elenca alguns: necessidade de independência, desenvolvimento pessoal, contribuição para a comunidade e sucesso financeiro. Estes, influenciam o tipo de empresa a ser criada, objetivos e expectativas de negócio esperada pelos investidores, fundadores e demais *stakeholders*. A Figura 1 apresenta as etapas de criação de uma startup.

Figura 1 - Etapas para a criação de uma *startup*



Fonte: Adaptado de Ries (2019).

Na primeira etapa, visão, uma startup começa com a visão de um novo produto, dos meios para chegar até os clientes e o que levaria os clientes comprá-los (BLANK, 2012). O primeiro passo é começar, estabelece-se uma estratégia, um roteiro de produto, modelo de negócios, perspectiva de concorrentes e parceiros, e a ideia de quem serão os clientes. O resultado desta estratégia será o produto (RIES, 2019).



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Abordam-se propostas e estratégias agressivas, pois geralmente lançam tendências e estão inseridas em cenários desconhecidos. O investidor encontra-se disposto a arriscar e perder alguns recursos em suas empreitadas, com a esperança de obter sucesso em alguma delas (LOSADA, 2020).

O segundo passo é definir. O objetivo é descobrir o produto certo a ser criado, que os clientes querem e pagarão por ele (RIES, 2019). Para o Manual de Oslo (OCDE/EUROSTAT, 2018) o produto é um bem ou serviço, ou ainda a combinação de ambos. Para Ries (2019, p. 36) é “qualquer fonte de valor para as pessoas que se tornam clientes. Qualquer coisa que esses clientes experimentem a partir da interação com uma empresa deve ser considerada parte do produto dessa empresa”.

Aprender é o terceiro passo. O objetivo fundamental do empreendedorismo é a construção de organizações, tendo como função essencial a aprendizagem. Deve-se identificar se a estratégia está funcionando, o que, de fato, os clientes querem e se está no caminho de um negócio sustentável (RIES, 2019).

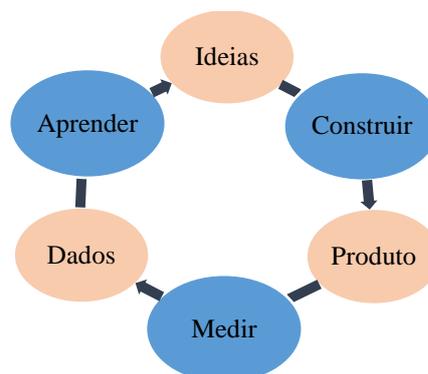
O estudo de Lins Filho, Andrade e Silva (2020) procurou demonstrar como a aprendizagem organizacional pode contribuir para as startups introduzirem produtos inovadores no mercado. Os resultados apontaram que as empresas estão abertas e atentas a novas ideias e lacunas no mercado e que seus empreendedores estão sempre tentando aprimorar seus produtos e serviços. Como parte do processo de inovação, os administradores fazem uso de ideias dos seus clientes e de terceiros.

O último passo desta etapa é experimentar, testar hipóteses de maneira rigorosa, imediata e completa (RIES, 2019). Os empreendedores consideram as hipóteses de valor, para testar se o produto fornece valor aos clientes e criam hipóteses de crescimento, para testar como novos clientes podem descobrir um produto. Blank (2012) parte da premissa de que aprender e descobrir quem serão os primeiros clientes e qual mercado fazem parte é um processo separado e diferente do desenvolvimento de produtos.

Na Etapa 2 – Direção, os feedbacks e dados são gerados quando clientes interagem com os produtos, estes podem ser tanto qualitativos quanto quantitativos (RIES, 2019). Nesse sentido, coloca-se os produtos em contato com um pequeno grupo de clientes pioneiros que “comprou” a visão do produto. Desenvolvendo um feedback que é necessário para complementar características aos lançamentos seguintes (BLANK, 2012).

Nessa etapa, o primeiro passo é construir e desenvolver o produto mínimo viável –minimum viable product (MVP), isto é, uma volta completa no ciclo com o mínimo de esforço e pouco tempo de desenvolvimento (RIES, 2019). A Figura 2 registra esses passos.

Figura 2 - Ciclo de *feedback* construir-medir-aprender



Fonte: Ries (2019, p. 79).

O segundo passo é medir, verificar se os esforços de desenvolvimento do produto terão efetivo progresso (RIES, 2019). Após o feedback dos clientes, deve-se verificar se o plano atual do produto atende as necessidades do mercado e se precisa acentuar outros atributos (BLANK, 2012).

O terceiro passo, por sua vez, é pivotar ou perseverar. Ao terminar o ciclo o empreendedor questiona: “pivotar a estratégia original ou perseverar? Se descobirmos que uma das nossas hipóteses é falsa, é hora de fazer uma grande mudança para uma nova hipótese estratégica” (RIES, 2019, p. 81). Para Blank (2012), nessa fase, hipóteses são consolidadas, testou-se suposições em campo, potenciais clientes validaram o produto e tem-se a base de clientes visionários para a venda.

Por fim, a terceira e última etapa, Aceleração. Diz respeito à investigação de técnicas que podem permitir às startups acelerar usando o ciclo de feedback construir-medir-aprender tão rápido quanto possível (RIES, 2019).

O primeiro passo desta etapa é desagrupar lotes, desenvolver o mínimo possível para conseguir realizar uma experiência e obter aprendizado que ajudará a definir os próximos passos para uma solução escalável (RIES, 2019). Trabalhar com lotes ajuda a reduzir o gasto com tempo, dinheiro e esforço, que, no final, seria desperdiçado.

O segundo passo é crescer. Segundo Ries (2019, p. 198), “o crescimento sustentável se caracteriza por uma regra simples: novos clientes surgem das ações de antigos clientes”. Isso pode acontecer por: a) boca a boca, provocado pelo entusiasmo dos clientes satisfeitos com o produto; b) efeito colateral do uso, pois produtos de moda, quando usados, promovem consciência; c) publicidade financiada; e d) compra ou uso repetido.

O uso de experimentos ajuda a monitorar as taxas de atrito e evasão. Entende-se por taxa de evasão a fração de clientes de qualquer período que não permanecem comprometidos com o produto. Portanto, se a taxa de evasão for inferior à taxa de aquisição de novos clientes, o produto crescerá. A taxa de acumulação é a taxa de crescimento natural menos a taxa de evasão, o que determina a velocidade do crescimento (RIES, 2019). A conquista de uma parcela maior de mercado requer que as estratégias de vendas, marketing e de negócios sejam moldadas de acordo com o tipo de mercado que a empresa está competindo (BLANK, 2012).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O terceiro passo nessa etapa é adaptar, isto é, realizar investimentos incrementais e novos processos de maneira gradual. Para tanto, Ries (2019), sugere o uso dos “5 Porquês” para associar os investimentos diretamente à prevenção dos sintomas mais problemáticos. Trata-se de um método que consiste em fazer cinco vezes seguidas a pergunta “Por quê” até chegar à raiz do problema.

O quarto e último passo dessa etapa é inovar. Na medida em que as startups crescem os empreendedores são capazes de criar organizações que saibam equilibrar o desafio de buscar novos clientes com as necessidades dos clientes atuais, gerenciando linhas já existentes e analisando modelos novos e negócios, tudo junto (RIES, 2019). As atividades de inovação, conforme o Manual de Oslo (OCDE/EUROSTAT, 2018), incluem atividades de desenvolvimento, comerciais e financeiras, visando inovações para a empresa.

## 3.2 Capacidades dinâmicas

Como as empresas alcançam e conseguem manter a vantagem competitiva é uma questão fundamental na gestão estratégica. Nesse sentido, capacidade dinâmica (CD) é a “capacidade de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para abordar rapidamente ambientes em mudança” (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997, p. 516).

As capacidades dinâmicas são as capacidades de uma organização de revisar e reconfigurar sua abordagem adotada, para que possa gerir a inovação em um ambiente em transformação (BESSANT; TIDD, 2019).

Muitos são os estudos na literatura sobre capacidades dinâmicas. Merece destaque o estudo de Farzaneh, Wilden, Afshari e Mehralian (2022), que buscou compreender melhor como as empresas podem alcançar a ambidestria da inovação ao analisar como o capital intelectual atua como impulsionador das capacidades dinâmicas. Os resultados demonstram uma relação positiva entre o capital intelectual e a ambidestria da inovação por intermédio das capacidades dinâmicas. Também neste estudo verificou-se que as empresas com foco na inovação estão mais inclinadas a alavancar as CD para atingir a ambidestria da inovação.

O conceito de CD é utilizado por Wang e Ahmed (2007), de uma forma mais ampla, que integra três outros tipos de capacidades, que são utilizadas por empresas para buscar vantagem competitiva no mercado externo, a partir da utilização de recursos internos: capacidade adaptativa, capacidade absorptiva e capacidade inovativa.

A capacidade adaptativa é a capacidade de identificar e capitalizar oportunidades que surgem no mercado, como também a habilidade das empresas em adaptar-se no tempo certo com mudanças ambientais mediante flexibilidade e alinhamento dos recursos e de suas capacidades.

A capacidade absorptiva se refere a capacidade da empresa em reconhecer, assimilar e aplicar informações externas para uso comercial.

A capacidade inovativa diz respeito à capacidade da empresa em desenvolver produtos e mercados novos por meio do alinhamento estratégico de processos de inovação e de comportamentos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O estudo de Zaluski, Sausen e Ferreira (2020) buscou propor e validar uma escala gerencial de mensuração dos elementos componentes e dos mecanismos organizacionais de desenvolvimento das capacidades dinâmicas, considerando estas três capacidades, nas organizações. Possibilitou a identificação de pontos fracos e fortes relacionados às dimensões e aos indicadores, de modo que os gestores possam direcionar seus esforços para melhor explorar o desenvolvimento das CD.

É com base nessa visão de CD que o presente estudo aborda a capacidade inovativa, considerando o modelo de Tidd e Bessant (2015), que trabalha a inovação a partir do conceito dos “4 Ps” da inovação: produto, processo, posição e paradigma. Na sequência procurar-se-á enfocar melhor o entendimento de capacidade inovativa, conceito importante nesse estudo.

### 3.2.1 Capacidade inovativa

A inovação é questão de sobrevivência para todas as empresas. Se não mudar o que oferta e as formas como cria e entrega seus bens e serviços, pode ser substituída por outros que o façam (BESSANT; TIDD, 2019). Para Wang e Ahmed (2004, p. 304) a inovação organizacional consiste na “capacidade inovadora geral de uma organização de introduzir novos produtos no mercado, ou abrir novos mercados, por meio da combinação de orientação estratégica com comportamento inovador e processo”.

Abordada pelo Manual de Oslo (OCDE/EUROSTAT, 2018), a inovação é um processo ou produto melhorado ou novo, diferente dos já existentes e que foi disponibilizado para potenciais usuários (produto) ou posto em uso pela unidade (processo).

Para Wang e Ahmed (2004), existem cinco tipos de capacidade de inovação em uma empresa: inovação de produto: novos produtos apresentados ao mercado; inovação do mercado: abordagens que as empresas adotam para entrar e explorar o mercado-alvo; inovação de processo: novos métodos de produção, novas abordagens de gestão e novas tecnologias; inovação comportamental, por meio de indivíduos, equipes e gestão. Permite a formação de uma cultura inovadora, a receptividade interna geral à novas ideias e inovação; e inovação estratégica: capacidade de gerenciar objetivos organizacionais, identificando incompatibilidade e recursos existentes com finalidade de ampliar ou alavancar recursos limitados de forma criativa.

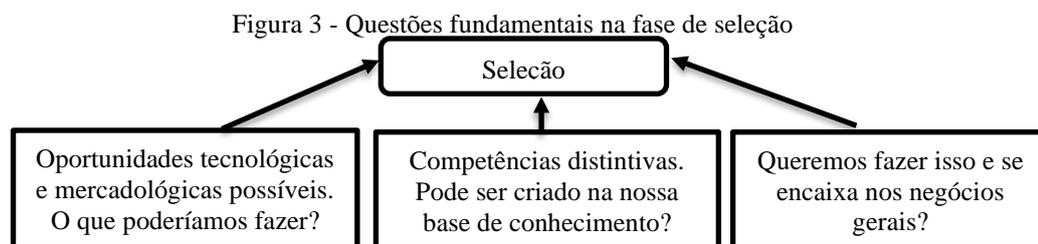
Um estudo interessante, nesse aspecto, foi desenvolvido por Guo H., Guo A. e Mac (2022), que tinha como objetivo examinar o impacto da inovação do modelo de negócios no desempenho das startups digitais da economia digital chinesa. Os resultados demonstraram que a inovação da proposta de valor tem relação positiva com o desempenho das startups digitais e esta importante relação é medida por meio da inovação de captura de valor e pela criação de valor.

Produtos, mercados, eficiência, qualidade ou capacidade de aprendizado e de implementação de mudanças, são alguns dos fatores que influenciam a inovação nas empresas. Empresa inovadora é aquela que introduziu uma inovação durante o período em análise (BESSANT; TIDD, 2019) ou aquela que busca melhorar o desempenho com o ganho de uma vantagem competitiva por meio da mudança da curva de demanda de seus produtos, curva de custos ou pelo aprimoramento da capacidade de inovação na empresa (OCDE/EUROSTAT, 2018).

Nesse linha de investigação, Pereira, Alves e Passos (2020) apresentam um estudo onde exploram o empreendedorismo vinculado à inovação na startup Ioasys Desenvolvimento de Sistemas. Fazem uma análise dos fatores necessários à implementação do modelo de negócios nas empresas inovadoras do tipo startup. Verificaram que esta startup definiu seu modelo de negócio considerando as imposições do mercado, resultado de um processo de adaptação e inovação a partir de uma visão empreendedora e da capacidade de adaptação ao amei. Ries (2019) destaca a importância de fazer a leitura correta do contexto em que a inovação acontece, uma vez que a falta dessa percepção pode levar a exclusão de empresas no mercado. As startups, por excelência, são tipos de empresas que são projetadas para enfrentar situações de extrema incerteza.

### 3.3 Tipologias de inovação organizacional

Tidd e Bessant (2015, p. 21), como vimos nas seções anteriores, definem inovação “como um processo de transformar ideias em realidade e lhes capturar valor”. Há quatro fases principais nesse processo: 1ª fase - Busca: geração de novas ideias, por P&D, indicadores de mercado, comportamento dos competidores etc.; 2ª fase - Seleção (Figura 3): selecionar as melhores ideias que auxiliem no crescimento e desenvolvimento.



Fonte: Adaptado de Tidd e Bessant (2015).

A 3ª fase - Implementação: transformar ideias em realidade. Nessa fase são questões fundamentais a aquisição de conhecimento, execução do projeto, lançamento e sustentação da inovação; e a 4ª fase - Captura de valor: pode se dar por meio de sucesso comercial, fatia de mercado, redução de custos ou por uma mudança no mundo.

O modelo de inovação que este estudo considerou foi o de Tidd e Bessant (2015), que trabalha com o conceito dos “4 Ps” da inovação, já feito referência na seção anterior deste referencial teórico. Inovação de produto, que contempla mudanças em produtos e serviços ofertados pela empresa; inovação de processo, que abrange mudanças na forma de criação e entrega de produtos e serviços; inovação de posição, que inclui mudanças no contexto de como são introduzidos os produtos e os serviços; e inovação de paradigma, envolvendo mudanças em modelos mentais subjacentes que norteiam o que a empresa faz.

O Quadro 1 procura mostrar, de uma forma mais sistematizada, os mecanismos de inovação e as vantagens estratégicas consequentes por meio da inovação.

Quadro 1 - Vantagens estratégicas por meio da inovação

Mecanismo	Vantagem estratégica
Novidade em oferta de produtos/serviços	Oferecer algo que ninguém mais tenha.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Novidade em processo	Oferecer algo mais rápido, com custo inferior, personalizado.
Complexidade	Oferecer que os outros tenham dificuldades de dominar.
Proteção legal de propriedade intelectual	Oferecer algo que outros não podem, só se for, por meio de licença ou outras taxas.
Acréscimo e ampliação de fatores competitivos	Mudar a base de concorrência (preço de produto para preço de qualidade, escolha).
Tempo/oportunidade	Ter vantagem de ser o primeiro e aprender rápido.
Desenvolvimento robusto de plataforma	Oferecer um produto que servirá como base para que outras variações sejam desenvolvidas.
Reescrita de regras	Oferecer algo que tenha um conceito completamente novo, um jeito diferente de fazer as coisas, tornando os modelos anteriores obsoletos.
Reconfiguração das partes do processo	Recriar a forma na qual as partes do sistema interagem.
Transferência a partir de diferentes contextos de aplicação	Recombinar elementos já conhecidos em diversos mercados.
Outros	Capacidade de inovar, encontrando novas maneiras de fazer coisas e obter vantagem estratégica.

Fonte: Adaptado de Tidd e Bessant (2015).

A inovação consome recursos como tempo, energia, dinheiro e conhecimento, por isso há a necessidade de gerenciar, estrategicamente, as atividades de inovação. O sucesso da inovação, conforme Tidd e Bessant (2015), depende de dois fatores: fontes técnicas, como pessoal, equipamento, conhecimento, dinheiro; e competências na organização para gerenciá-las.

Empresas na busca de vantagem competitiva, utilizam abordagem criativa e proativa por meio de redes extensivas e diversas, para explorar conhecimentos de mercado e tecnológicos (TIDD; BESSANT, 2015).

## 4 RESULTADOS

A *startup* de sistema de gestão foi criada há três anos, localizada na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul-RS, presta serviço por meio de um sistema de gestão, aplicado a clínicas e profissionais de fisioterapia, pilates, estética e consultórios. Trabalha em sistema *online*, com interface simples e acessível de qualquer local ou dispositivo eletrônico. Os principais recursos e funcionalidades do sistema são: agenda completa; gestão de pacientes e prontuário eletrônico; gestão financeira completa; relatórios e gráficos gerenciais e sistema de marketing.

### 4.1 O processo de criação da *Startup*

O Processo de criação de uma *startup* inicia com a visão, seguido da direção e culmina com a aceleração, conforme apregoa o modelo que serviu de referência para este estudo. A primeira etapa é a construção da **visão**, conforme Blank (2012). Para este autor, uma *startup* começa com uma visão de um novo produto ou serviço. A partir do contato com profissionais da área de fisioterapia, identificou-se a necessidade de um sistema para gestão de seus negócios. Pensou-se como solução a criação de um *software* de gestão e marketing para clínicas e profissionais da área da saúde e, de forma mais especializada, para a área de fisioterapia. Para Losada (2020, p. 38) as *startups* são empresas “que buscam criar alguma solução baseada em uma nova ideia, um novo mercado, um novo produto, um novo cliente, entre outros”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Com a identificação do problema e tendo a preocupação constante em ouvir o cliente, aprimorou-se a solução do problema. Procurou-se identificar as principais “dores” e as melhores formas de abordar o contexto de gestão dessas clínicas. Ao longo do tempo, a proposta de valor e a solução do problema foram melhoradas.

No primeiro passo, “*começar*”, deve-se criar uma estratégia e o produto será resultado desta estratégia (RIES, 2019). A *startup* foi criada, inicialmente, com quatro sócios e estes possuíam experiência nesse tipo de mercado de vendas pela internet e marketing digital.

A distribuição ocorre por intermédio da internet. O cliente conhece o serviço, por meio de canais na internet, usados para atrair clientes, potenciais clientes ou usuários até o negócio. Os gestores fazem divulgações e ações direcionadas ao seu público, possibilitando conhecer a solução, testar e, a partir disto, contratá-lo.

Como parceiros identificaram os canais da internet, empresa aceleradora e parcerias como entidades das áreas. Foram identificados dois tipos de concorrentes: mercado voltado para clínicas médicas, muito concorrido no Brasil, apesar de não ser o foco principal de *startups*, e concorrentes diretos, que também possuíam o foco na área de fisioterapia.

Como já existiam sistemas para esta área, a *startup* não ofereceu um serviço inovador, mas possuía diferenciais que permitiam posicionar a empresa como uma das melhores nessa área, quais sejam, facilidade de uso, especialização na área de fisioterapia, precificação e o suporte para a sua utilização.

O segundo passo, “*definir*” diz respeito à definição do produto a ser criado e quais os clientes que irão pagar por ele (RIES, 2019). Como destacado pelo gestor da *startup*, o produto certo a criar é aquele que alguém paga para usar; com foco em resolver a “dor” do cliente. Como clientes foi identificado aqueles que estavam estabelecidos como pessoas jurídicas, em sua maioria empresas de pequeno porte.

Como proposta de valor, a empresa, se propôs a dar uma solução completa de gestão (facilitar a organização dos processos e informações do negócio) e marketing (divulgação e relacionamento com o mercado). Segundo palavras do gestor, “*pode se dizer que ela é como um SaaS (Software como serviço), pois entrega a solução de forma recorrente por meio de um Software e é voltada para B2B (os clientes são empresas). Clínicas e profissionais utilizam o serviço de forma contínua e pagam de forma recorrente (mensal, anual etc.)*”.

Percebe-se que a inovação estava presente na *startup* ao criar um novo produto. A inovação organizacional é a habilidade inovadora de uma organização ao inserir no mercado novos produtos, ou abrir mercados novos, através da combinação do comportamento inovador e processo com orientação estratégica (WANG; AHMED, 2004).

Em continuidade, era necessário um processo de aprendizado e de descoberta para conduzir o empreendimento ao ponto de que se saiba o que será executado, assim, o terceiro passo é “*aprender*”, segundo Blank (2012). A *startup*, segundo informações do gestor, possui como estratégia o pensamento *lean* (processo de absorção e troca de conhecimento com objetivo ao



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



cliente). Ela tem como objetivo estar sempre fazendo melhorias tanto no que está funcionando, quanto no que não está.

O último passo da etapa de criação de uma startup é **“experimental”**. Para Ries (2019), um experimento além de ser uma pesquisa teórica, é também o primeiro produto. A ideia abordada pela *startup* foi de ir ao encontro do mercado, pois a validação se dá na prática. A empresa propôs o uso da solução criada, verificou, inicialmente, se o cliente potencial queria usá-la e se pagaria por ela. No caso de negativa, era preciso entender a razão do “por que não”. No que tange ao uso da gestão do negócio digital, o método medir do *Data Prime* (Sistema), procurou verificar acessos, cadastros, testes e taxa de conversão de teste (tudo por canal).

Na segunda etapa, **direção**, é verificado como a visão leva à direção. O *feedback* e os dados são gerados quando os clientes interagem com os produtos (RIES, 2019). O primeiro passo é **construir e desenvolver o produto mínimo viável (MVP)**.

A empresa desenvolveu um MVP, que levou em torno de quatro a seis meses e pôs em contato com os potenciais clientes. Algumas clínicas e profissionais da área de fisioterapia utilizaram o sistema de forma experimental no início. Entretanto, a maioria dos clientes foram atraídos por uma estrutura de marketing utilizada para este fim.

A solução foi dividida em diferentes planos, porque uma característica do seu público é o número de profissionais que atendem nas clínicas (porte das clínicas). Posicionamento e precificação foram considerados na elaboração desses planos, atender de forma mais especializada, envolve o preço e a necessidade dos clientes. A viabilidade do produto se confirma a partir do resultado, uma vez que a empresa possuía em torno de 980 clientes e tinha um faturamento rentável.

O segundo passo consiste em **“medir”**, cabe verificar se os esforços de desenvolvimento do produto terão progresso (RIES, 2019). Blank (2012) complementa que após o *feedback* dos clientes deve-se verificar se o plano atual atende as suas necessidades e ou se deve acentuar atributos diferentes.

A empresa utiliza-se de três formas para medir o engajamento dos clientes, segundo o entrevistado, conversa com o cliente; medição da satisfação com o NPS (*Net Promoter Score*); e identificação do engajamento no *software* pelo *Behavior Score*. Esta ferramenta permite identificar a utilização de cada recurso e a quantidade de acesso em um determinado período.

No terceiro passo, **“pivotar ou perseverar”**, cabe verificar se a estratégia inicial deve ou não ser mantida (RIES, 2019). Conforme apontado, a *startup* não “pivotou”, nunca teve uma mudança de negócio, seguiu com a mesma visão.

A última etapa, **aceleração**, cabe a investigação de técnicas que podem permitir às *startups* acelerar usando o ciclo de *feedback*, construir-medir-aprender, tão rápido quanto possível (RIES, 2019). O primeiro passo desta etapa é **“desagrupar lotes”**, ou seja, desenvolver o mínimo possível para conseguir realizar uma experiência e obter aprendizado que ajudará a definir os próximos passos para uma solução escalável (RIES, 2019). O segundo passo é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



“*crescer*”, no qual novos clientes surgem das ações de antigos clientes, gerando crescimento sustentável (RIES, 2019).

No decorrer dos anos a empresa cresceu e se desenvolveu. A *startup* possui uma estrutura consolidada, conta com profissionais qualificados e adquiriu novos clientes. Também conta com uma empresa aceleradora que ajuda no seu processo de gestão e no desenvolvimento de estratégias de crescimento.

O terceiro passo é “*adaptar*”, isto é, realizar investimentos incrementais e novos (RIES, 2019). A empresa contava no seu início com quatro sócios e foi criada dentro de outra *startup*. Nesta etapa ela realizou a separação das empresas e a *startup* de sistema de gestão ficou com apenas dois sócios.

O quarto e último passo é “*innovar*”. Ries (2019) destaca que à medida em que as empresas crescem, devem equilibrar as necessidades de seus clientes existentes com os desafios de encontrar novos para atender. A *startup*, segundo o entrevistado, desenvolveu estratégias novas ao longo dos anos, tais como o uso do modelo *Inbound Marketing*, marketing de atração (ações nos canais de internet para atrair o cliente). A empresa ainda não faz uso do *outbound marketing*, que significa ir até o cliente, mas pretende fazê-lo no futuro.

Pôde-se verificar que a *startup* de sistema de gestão é uma empresa que entrou em um mercado já existente. Blank (2012) destaca diferentes tipos de *startups*: as que criam um novo mercado; as que entram em mercado já existente; as que desejam segmentar um mercado existente como uma operadora de custo baixo e, ainda, as que querem segmentar um mercado existente como uma operadora de nicho. A *startup* objeto deste estudo se enquadra na segunda tipologia de Blank (2012).

## 4.2 Análise das tipologias de inovação nas etapas de criação da *Startup*

As empresas utilizam mecanismos para vincular a vantagem competitiva do mercado externo com a vantagem dos recursos internos (WANG; AHMED, 2007). Para explicar estes mecanismos, a abordagem das capacidades dinâmicas pode ser entendida a partir de três tipos: capacidade absorptiva, capacidade adaptativa e capacidade inovativa. Neste estudo, conforme já evidenciado, optou-se por analisar a *startup* pela lente da capacidade inovativa.

Nesse contexto, as organizações necessitam desenvolver suas capacidades inovativas em busca de vantagens competitivas. Inovação consiste no processo de transformar ideias em realidade e capturar o valor delas (TIDD; BESSANT, 2015). A partir do modelo “4Ps” de Tidd e Bessant (2015), identificou-se as inovações presentes nas etapas de criação de uma *startup* de sistema de gestão.

Na etapa **visão**, identificou-se a inovação de produto. Conforme Tidd e Bessant (2015), ela ocorre por meio de mudanças em produtos e serviços ofertados pela empresa. A empresa introduziu um produto completamente novo para ela, mas existente no mercado nacional. Também houve inovação de processo, na medida em que introduziu um novo método de entrega ou significativamente aperfeiçoado para seus serviços. Conforme Tidd e Bessant (2015), inovações de processo são mudanças na forma de criação e entrega de produtos e serviços. O

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Quadro 2, na sequência, apresenta as inovações de produto e processo ocorridas na *startup*, nesta etapa, explicadas pelas categorias de análise do modelo de Pettigrew, Ferlie e McKee (1992).

Quadro 2 - A inovação na *Startup* (etapa da visão)

<b>Inovação em produto</b>		
<b>Conteúdo (O que mudou?)</b>	Qual é a inovação?	Software de gestão e marketing para clínicas e profissionais da área da saúde.
<b>Processo (Como mudou?)</b>	Como se deu a inovação?	Por intermédio da criação de um produto do zero, inovou criando um software.
<b>Contexto (Por que mudou?)</b>	Qual é o porquê da inovação?	Para suprir uma necessidade de um sistema de gestão e marketing, para clínicas e profissionais da área da saúde e de forma mais especializada para a área de fisioterapia.
<b>Inovação em processo</b>		
<b>Conteúdo (O que mudou?)</b>	Qual é a inovação?	Sistema <i>online</i> , totalmente seguro, com interface simples e acessível de qualquer local ou dispositivo.
<b>Processo (Como mudou?)</b>	Como se deu a inovação?	Os clientes podem escolher o plano mais adequado às suas necessidades, através do sistema online faz uso de qualquer local ou dispositivo.
<b>Contexto (Por que mudou?)</b>	Qual é o porquê da inovação?	Para ser mais prático e mais personalizado.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na etapa **direção**, não teve nenhum tipo de inovação que pudesse ser explicado pelas tipologias do modelo objeto de análise. Constatou-se, apenas, pequenas mudanças internas, no campo da gestão e do marketing, que não podem ser classificadas nas tipologias trabalhadas.

Na etapa **aceleração**, teve inovações de produto relacionadas a criação de um novo módulo de gestão financeira e de marketing, que caracterizam os avanços em termos de inovação na *startup*. O Quadro 3 apresenta como estas inovações foram desenvolvidas.

Quadro 3 - A inovação na *Startup* (etapa de aceleração)

<b>Inovação em produto</b>		
<b>Conteúdo (O que mudou?)</b>	Qual é a inovação?	Novo módulo de Gestão Financeira Completa (controle do fluxo de caixa, receitas e despesas, contas a receber e a pagar, relatórios, entre outros).
<b>Processo (Como mudou?)</b>	Como se deu a inovação?	Criação de um novo módulo.
<b>Contexto (Por que mudou?)</b>	Qual é o porquê da inovação?	Para atender uma solicitação dos clientes.
<b>Inovação em produto (pandemia de covid-19)</b>		
<b>Conteúdo (O que mudou?)</b>	Qual é a inovação?	Novo módulo (Sistema de Marketing).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



<b>Processo (Como mudou?)</b>	Como se deu a inovação?	Criação de um módulo que disponibiliza: Website completo e personalizado, como pesquisa de satisfação por NPS (Net Promoter Score); edição de modelos de imagens e <i>download</i> para publicação; banco de imagens prontas para <i>download</i> e publicação nas redes sociais; entre outros atributos.
<b>Contexto (Por que mudou?)</b>	Qual é o porquê da inovação?	Para melhorar o relacionamento das clínicas e profissionais com seus clientes e futuros clientes.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

## 4.3 Sistematização do processo de criação da *Startup* e as tipologias de inovações presentes

No Quadro 4 é apresentada a sistematização do processo de criação da *Startup* de sistema de gestão e as tipologias de inovações presentes nas diferentes etapas.

Quadro 4 - Inovações presentes no processo de criação da *Startup*

Etapas da <i>Startup</i>	Inovações (“4Ps”)	Qual a inovação?
Visão	Inovação de Produto	<i>Software</i> de gestão e marketing para clínicas e profissionais da área da saúde e de forma mais especializada para a área de fisioterapia.
	Inovação de Processo	Sistema <i>online</i> , com interface simples e acessível de qualquer local ou dispositivo.
Direção	Inexistente	Inexistente.
Aceleração	Inovação de Produto	Novo módulo completo de gestão financeira.
	Inovação de Produto	Sistema de Marketing: <i>Website</i> completo e personalizado.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Verificou-se que na *startup* de sistema de gestão a inovação de produto foi a que esteve mais presente no decorrer do processo de criação da empresa. Foi verificada na etapa da “visão” a criação de um *software* de gestão e marketing. Na etapa de “aceleração”, os produtos módulo de gestão financeira completa e o sistema de marketing.

Já a inovação de processo foi identificada na primeira etapa, “visão”, que foi a implementação de um sistema *online*. A inovação de posição e de paradigma não foram identificadas em nenhuma das fases de criação da *startup*.

O fato de que as inovações encontradas na *startup* analisada se restringiram a esses dois tipos de inovações (produto e processo), pode ser explicado pelo foco de negócios desta startup, que envolve o desenvolvimento de sistemas de gestão aplicado à clínicas e profissionais de fisioterapia, pilates, estética e consultórios, como também pela idade da empresa. Ainda se trata de uma empresa jovem e com um foco bem definido, sem uma *expertise* maior para pensar em inovações mais disruptivas, como enseja a inovação de paradigma e até mesmo de posição. Embora o estudo não permite concluir que inovações de paradigma e de posição são privilégios de *startup* mais experientes, presume-se que estes fatores podem ser considerados como influenciadores, abrindo espaço para estudos futuros.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesse sentido, conforme relato do entrevistado, a *startup* sabe que não é possível se manter ou chegar num estágio de crescimento futuro, com apenas o que foi feito até o momento, será preciso fazer coisas novas e diferentes, num processo contínuo e arrojado de inovações. De acordo com Bessant e Tidd (2019), uma empresa inovadora é aquela que introduz inovações constantes. Porém, é possível afirmar, pelas evidências do estudo, que a *startup* de sistema de gestão se caracteriza como uma empresa inovadora em produtos e processos.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo foi elaborado com o objetivo de descrever o processo de criação e evolução de uma startup e identificar as tipologias de inovação presentes na trajetória da empresa. O foco da pesquisa baseou-se nas etapas de criação de uma startup de sistema de gestão, empresa situada na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul-RS e nas tipologias de inovação, conforme o modelo de Tidd e Bessant (2015), presentes neste processo.

Os resultados mostraram que a startup de sistema de gestão identificou uma necessidade das clínicas e profissionais da área de fisioterapia e, a partir disto, desenvolveu de forma mais personalizada um software de gestão e marketing para suprir esta lacuna existente nesse segmento de mercado. Observou-se, também, que foram seguidas todas as etapas para a criação de uma startup: visão, direção e aceleração.

A partir da entrevista realizada com o empreendedor-dono da startup e da análise de conteúdo, pôde-se identificar as etapas percorridas e as inovações presentes no processo. A empresa passou pela fase de “visão”, onde foi identificado, a partir do contato e de conversas com profissionais da área de fisioterapia, a necessidade de um sistema para gestão de seus negócios. Pensou como solução deste problema, a criação de um software de gestão e marketing para clínicas e profissionais da área da saúde e, de forma mais especializada, para a área de fisioterapia.

Na fase de “direção”, a empresa desenvolveu um produto mínimo viável, o que levou em torno de quatro a seis meses e o disponibilizou aos potenciais clientes, com resultados expressivos

Já na fase de “aceleração”, a empresa cresceu e se desenvolveu, como também criou produtos novos para seus clientes.

Como diferencial do produto, a startup se propôs a ser uma solução completa de gestão e de marketing, diferenciando-se no atendimento qualificado voltado ao cliente. Embora o mercado contemple diversos tipos de sistemas para esta área, teve a capacidade e a criatividade de propor produtos com diferenciais de mercado para esse segmento, de modo a agregar valor e se diferenciar no mercado, focando a facilidade de uso, a especialização na área de fisioterapia e o suporte para sua utilização.

Pôde-se identificar que a startup é uma empresa que possui capacidade inovativa em todas as etapas de sua criação. A inovação de produto é a mais observada, esteve presente na etapa “visão”, com a criação de um software de gestão e de marketing. Também foi implementada na etapa “aceleração”, com os produtos Módulo de Gestão Financeira Completa e Sistema de Marketing. Já a inovação de processo foi identificada na primeira etapa, “visão”, que foi o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



desenvolvimento de um sistema online. As inovações de posição e de paradigma não foram identificadas em nenhuma das fases de criação da startup de sistema de gestão.

Conforme apregoa a literatura, a capacidade de adaptação e de inovação são fundamentais para as empresas manterem ou aumentarem as suas vantagens competitivas. Neste contexto, as startups geram oportunidades de negócios e possuem foco na inovação. O Governo do Brasil (2021), sancionou uma lei chamada de Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador, que estimula a criação dessas empresas com foco na inovação e facilita a atração de investimentos. Trata-se de um marco que aponta para uma política de inovação, que incentiva o surgimento e apoio às pequenas iniciativas que se envolvem no campo da inovação, importante segmento de geração de emprego e renda e de contribuição com desenvolvimento local e regional, principalmente de empreendimentos empresariais que surgem no meio acadêmico e tecnológico, como as startups.

Em termos de limitações do estudo ressalta-se o fato de tratar-se de um estudo de caso único, apenas uma startup foi contemplada e, ainda, restrita a um setor específico, fato que limita o poder de conclusões em termos de transferibilidade de conhecimento para outros casos e contextos, servindo apenas para o olhar e análise deste caso específico. Sugere-se, para estudo futuros, a contemplação de outras startups, ligadas a setores de diferentes naturezas, para estudar as possíveis diferenças de desenvolvimento das capacidades inovativas e a relação destas com os estágios de desenvolvimento de startups.

A pesquisa traz como contribuição a compreensão das capacidades dinâmicas como forma das empresas obterem vantagem competitiva, principalmente a partir da capacidade de inovar. Contribui também com análises sobre o entendimento de inovações e relações com as etapas para a criação de uma startup. Estes aspectos podem ajudar gestores e empreendedores no seus processos de criação e gestão de empresas que tem a tecnologia como base de apoio e sustentação dos negócios.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4 ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BESSANT, J; TIDD, J. Tradução: Francisco Araújo Costa. **Inovação e empreendedorismo**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman. 2019.

BLANK, S. G. **Do sonho à realização em 4 passos**: Estratégias para a criação de empresas de sucesso. 3. ed. São Paulo: Évora, 2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

FARZANEH, M.; WILDEN, R.; AFSHARI, L.; MEHRALIAN, G. Dynamic capabilities and innovation ambidexterity: The roles of intellectual capital and innovation orientation. **Jornal of Business Research – Elsevier**. V. 148, p. 47-59, 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

GOVERNO DO BRASIL. gov.br. **Marco Legal das Startups modernizará ambiente de negócios brasileiro**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021>. Acesso em: 23 jul. 2021.

GUO, H.; GUO, A.; MAC, H. Inside the black box: How business model innovation contributes to digital start-up performance. **Journal of Innovation & Knowledge**. V. 7, ed. 2.

LINS FILHO, M. L.; ANDRADE, A. P. V.; SILVA, G. G. Capacidade de Inovar em *STARTUPS*: Uma Abordagem sob a Ótica da Orientação para Aprendizagem. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis/SC, v. 10, n. 1, p. 1-21, 2020.

LOSADA, B. **Finanças para startups**: o essencial para empreender, liderar e investir em startups; 1. ed. São Paulo: Saint Paul, 2020.

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OCDE/EUROSTAT. Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. **Manual de Oslo 2018**: Diretrizes para coleta, emissão de dados sobre inovação. 4. ed. Medição de Atividades Científicas, Tecnológicas e de Inovação. Luxemburgo: OCDE; Paris: Eurostat, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>. Acesso em: 06 mai. 2021.

PEREIRA, R. C. A.; ALVES, R. C.; PASSOS, D. A. R. Empreendedorismo gerando inovação: a criação da *startup* Ioasys Desenvolvimento de Sistemas. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte/MG, v. 20, n. 57, p. 127-142, 2020.

PETTIGREW, A.; FERLIE, E.; MCKEE, L. **Shaping Strategic Change**. London: Sage Publications, 1992.

RIES, E. **A startups enxuta**: como usar a inovação contínua para criar negócios radicalmente bem-sucedidas. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic Capabilities and Strategic Management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da inovação**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WANG, C. L. AHMED, P. K. The development and validation of the organisational innovativeness construct using confirmatory factor analysis. **European Journal of Innovation Management**, v. 7, n. 4, p. 303-313, 2004.

WANG, C. L.; AHMED, P. K. Dynamic capabilities: a review and research. **International Journal of Management Reviews**, Oxford, v. 9, n. 1, p. 31-51, 2007.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



YIN. R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZALUSKI, F. C.; SAUSEN, J. O.; FERREIRA, G. C. Proposição de um Instrumento de Mensuração do Desenvolvimento de Capacidades Dinâmicas. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo/SP, v. 19, n. 2, p. 105-124, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST4 – Inovação, Gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E COCRIAÇÃO DE VALOR: A ESTRATÉGIA DO PONTO DE VISTA TERRITORIAL

ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT AND CO-CREATION OF VALUE: THE STRATEGY FROM THE TERRITORY POINT OF VIEW

DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y CO-CREACIÓN DE VALOR: LA ESTRATEGIA DESDE EL PUNTO DE VISTA TERRITORIAL

Camilla Steinhaus<sup>1</sup>, Fernando Batista Bandeira da Fontoura<sup>2</sup>, Luis Carlos Alves<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestranda do PPGDR da Unisc; Bolsista Prosuc/Capes Modalidade II.

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional UNISC.

<sup>3</sup> Doutorando do PPGDR da Unisc.

### RESUMO

Este ensaio tem como objetivo analisar o desenvolvimento organizacional a partir da estratégia de cocriação de valor sob o ponto de vista territorial. Entende-se que o desenvolvimento organizacional balizado na estratégia de cocriação de valor apresenta uma perspectiva multidimensional, desassociada dos modelos padronizados de organizações delimitadas apenas às suas atribuições de acumulação rígida de capital, não focando somente em valores como eficiência, controle e resultado, mas muito mais pautadas pelas suas repercussões sociais para o desenvolvimento. A redefinição do enfoque global para o regional no que tange o desenvolvimento de estratégias organizacionais e desejo de consumo, faz com que o olhar, antes preocupado com o todo, passe a buscar entender a identidade dos territórios e suas peculiaridades, para assim desenvolver políticas que possam incentivar as pessoas e organizações a continuar ou vir realizar as suas atividades na região, promovendo assim as múltiplas centralidades no território.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Cocriação de valor. Estratégia organizacional. Territorialidade.

### RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo analizar el desarrollo organizacional a partir de la estrategia de co-creación de valor desde un punto de vista territorial. Se entiende que el desarrollo organizacional basado en la estrategia de co-creación de valor presenta una perspectiva multidimensional, desligada de los modelos estandarizados de organizaciones limitado solo a sus atribuciones de rígida acumulación de capital, no solo enfocada en valores como la eficiencia, control y resultados, pero mucho más guiada por sus repercusiones sociales para el desarrollo. La redefinición del enfoque global al regional en cuanto al desarrollo de estrategias organizativas y deseos de consumo, hace que la mirada, antes preocupada por el conjunto, pase a buscar comprender la identidad de los territorios y sus peculiaridades, para desarrollar

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



políticas que puede incentivar a las personas y organizaciones a continuar o venir a realizar sus actividades en la región, potenciando así las múltiples centralidades en el territorio.

**Palabras clave:** Desarrollo. Co-creación de valor. estrategia organizacional. territorialidad.

## ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyze the organizational development from the value co-creation strategy of the territorial point of view. Organizational development based on the co-creation of value strategy presents a multidimensional perspective detached from the standardized models of organizations limited only to their attributions of rigid accumulation of capital, not focusing on values such as efficiency, control and results, but more guided by their social repercussions for development. About the organizational development strategies and consumption desire the redefinition of the global to the regional focus on the quest to understand the identity of the territories and their peculiarities, in order to develop policies that can encourage people and organizations to continue or come to carry out their activities in the region, thus promoting the multiple centralities in the territory.

**Keywords:** Development. Co-creation of value. Organizational strategy. Territoriality.

## INTRODUÇÃO

O sucesso de uma organização depende de inúmeros fatores. O próprio termo “sucesso”, neste caso, pode ser questionado quanto a sua concepção. Uma das perspectivas relacionadas ao tema é de que fatores como o aproveitamento de seu potencial humano, sua adaptabilidade ao mercado e implementação de uma administração que visa a sustentabilidade da empresa, sejam requisitos primordiais para tal. Considerando a complexidade e multidimensionalidade do tema, estudos no campo do desenvolvimento organizacional buscam, a partir de intervenções estratégicas, promover mudanças planejadas que valorizam não só questões econômicas e gerencias da empresa, mas levam em consideração valores humanos e democráticos para a eficácia e sustentabilidade organizacional (GRZYBOVSKI, et al, 2014). De forma concisa, desenvolvimento organizacional pode ser definido como uma atividade administrativa que tem como função analisar as mudanças ambientais e, a partir delas, desenvolver uma série de práticas dentro das organizações, buscando a inovação e adaptação organizacional (GOMES, 1978; KEGAN, 1971).

A globalização e os diversos “saltos” de inovação que ela possibilita, criam um novo cenário onde o desenvolvimento ocorre de forma interativa e origina ambientes complexos e alinhados ao desenvolvimento regional territorializado (FONTOURA; TENÓRIO, 2020). As novas formas de consumir exigem que as organizações repensem sua forma de atuar e busquem alternativas para suprir a lacuna de um público cada vez mais atento aos processos e valores por trás dos negócios, pressionando-os em níveis sociopolíticos e incitando a remodelação de mecanismos econômicos conforme tais valores com vistas para externalidade organizacional e não somente para a atividade econômica propriamente dita.

Neste sentido, o consumidor contemporâneo está cada vez mais participativo na interação com as empresas (Prahalad e Ramaswamy, 2004), e a sua atribuição no mercado tem sido

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



transformada de simples público-alvo para figura participativa no processo de troca pertinente às suas necessidades e desejos. Muito mais do que produtos customizados ou customizáveis, existe o desejo por parte dos indivíduos de se sentirem representados pelos produtos ou serviços que consomem e, nesta senda, a cultura intrínseca a cada região e demais particularidades territoriais também devem ser levadas em consideração, podendo, esse processo, ser uma alternativa de dinâmica organizacional em um período histórico em que os ganhos de escala da sociedade industrial já não são suficientes (MORGAN, 1996).

Características primárias da cocriação de valor, como consumo consciente, valorização dos indivíduos e suas subjetividades, dentre outros, conectam-se de forma interativa e interdisciplinar às demandas regionais, ocasionando uma conexão com particularidades territoriais e experiências individualizadas para ampliar a percepção de valor por parte da organização e os diversos núcleos que a compõe, da região como um todo, e dos indivíduos que fazem parte deste contexto. Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento organizacional a partir da estratégia de cocriação de valor sob o ponto de vista territorial.

Para tanto, o caminho metodológico a ser seguido sugere, inicialmente, contextualizar o que é desenvolvimento organizacional e as suas características, apoiando-se em autores como Fontoura e Tenório (2020) e Grzybovski (2014). Por conseguinte, explora-se o tema da cocriação de valor e como esta se caracteriza como uma estratégia de desenvolvimento organizacional. Prahalad e Ramaswamy (2004) e Saraceni (2015) embasam o ensaio acerca do referido tema. Finaliza-se este trabalho qualitativo e de cunho exploratório analisando de que forma a cocriação de valor se relaciona com questões referentes às territorialidades a partir de autores como Santos (2011) e Etges e Degrandi (2013), completando a pesquisa bibliográfica e abordando demais questões relevantes para o entendimento do mesmo.

## DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E SUAS CARACTERÍSTICAS MULTIDIMENSIONAIS

O conceito de desenvolvimento foi sendo revisado à medida em que os estudos a respeito do tema foram transformando o entendimento sobre o mesmo. Conquanto, em um primeiro momento, o sistema econômico de acumulação do capital ditava os princípios de produção e, conseqüentemente, de desenvolvimento unidimensional para as organizações, entende-se que tal mecanismo positivista não encontra mais subsídios que justifiquem a sua adoção nos dias de hoje (FONTOURA; TENÓRIO, 2020). Assim, o macro período histórico que segue o período industrial, é pautado por uma série de mudanças socioeconômicas, sugerindo assim uma crise no sistema rígido de capital e indicando a possível pluralidade do termo “desenvolvimento”, não mais ancorado em bases meramente econômicas, mas alicerçado em novas camadas de conhecimento.

O novo espectro epistemológico do conceito de desenvolvimento é pautado por uma lógica igualmente multidisciplinar e interdisciplinar, fazendo com que exista a necessidade de relacionar uma justaposição semântica ou área de conhecimento caracterizada pelo local onde as intervenções estratégicas são moduladas (GRZYBOVSKI et. al, 2014). Assim, ao incluir o termo “organizacional” à expressão, este indica o distanciamento do conceito de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



desenvolvimento apenas no setor da economia, voltando-se também para o social e ambiental – reforçando sua multidisciplinaridade inerente. Siedenberg (2012) corrobora com o pensamento ao ressaltar o caráter interdisciplinar de desenvolvimento ao envolver aspectos de cunho econômico, social e ambiental, e que, da mesma forma, assume características particulares ao se relacionar com o meio organizacional.

Grzybovski (et al., 2014) caracteriza o termo apresentado como uma alternativa aplicada afim de transformar diferentes setores da organização – como crenças, atitudes, valores e até mesmo a própria estrutura -, para que haja uma adaptação da empresa para com a conjuntura econômico-social vigente, bem como às tecnologias emergentes. Pode-se apontar, assim, que o Desenvolvimento Organizacional está correlacionado e identificado como um somatório de medidas aplicadas mediante um planejamento prévio, com o objetivo causal de modificar formas de trabalho dentro de uma organização com relação a padrões comportamentais, principalmente. Lobos (1975) ressalta que tais mudanças podem ocorrer tanto no âmbito estrutural, com alterações nas camadas gerenciais ou setorização, por exemplo, quanto no âmbito comportamental, mesmo que o conceito esteja mais fortemente conectado ao capital humano.

Leite e Albuquerque (2010) corroboram com a discussão, ressaltando que, além de iniciativas individuais, também engloba os processos de colaboração entre os agentes, trazendo à luz questões referentes a uma maior participação e integração entre eles, transformando as relações de poder, confiança e apoio. Para muito além de negócios, trata-se de uma estratégia educacional para reestabelecimento das relações que afetam e são afetadas diretamente pelas crenças, atitudes e valores das pessoas por trás dos processos. Ressalta-se ainda que o foco na humanização do sistema e na valorização do capital humano não descarta a sua importância do ponto de vista econômico: as medidas adotadas criam uma diferenciação a partir de um planejamento estratégico estruturado, conquanto a gestão de pessoas e o alinhamento mercadológico criam cenários favoráveis e adaptados aos novos tempos (FONTOURA; TENÓRIO, 2020).

Ao citar as inerências sociais do modelo, percebe-se também a sua complexidade e multidimensionalidade. O Desenvolvimento Organizacional Multidimensional (DOM) apresenta uma perspectiva mais abrangente e desassociada aos modelos padronizados de organizações delimitadas apenas às suas atribuições de acumulação rígida de capital, não focando somente em valores como eficiência, controle e resultado, mas muito mais pautadas pelas suas repercussões sociais para o desenvolvimento (FONTOURA; TENÓRIO, 2020; FONTOURA, 2019; CEPAL 2014). Além dos pressupostos sociais, abarca também as questões territoriais, normalmente não mencionados em análises tradicionais de gestão empresarial na linha da discussão de fatores estruturantes nas dinâmicas organizacionais, tema que merece ainda uma agenda de pesquisa no campo dos estudos organizacionais.

A seguir, o debate traz à luz questões referentes à cocriação de valor enquanto estratégia de desenvolvimento organizacional, possibilitando a sua correlação com as territorialidades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## A COCRIAÇÃO DE VALOR COMO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

O conceito de cocriação de valor começa a ser amplamente discutido a partir de Vargo e Lusch (2004), quando estes questionam a Lógica Dominante de Produto (LDP) hegemônica no período e pautada pelo pensamento de marketing tradicional, introduzindo os questionamentos acerca do predomínio positivista-funcionalista até então empregado para o cenário organizacional no que tange o seu desenvolvimento. Neste cenário, fatores como as habilidades especializadas, o valor emocional do produto em si e os aspectos simbólicos que o antecedem adquirem um aspecto central, e a experiência dos consumidores passa a ser determinante – a Lógica Dominante do Serviço. Esta nova forma de entender o desenvolvimento organizacional encontra amparo muito mais nas subjetividades dos agentes envolvidos no processo, explorando questões como conhecimento pessoal, habilidades e competência, enquanto, ao mesmo tempo, oferecem benefícios aos outros e favorecem o processo (LUSCH E VARGO, 2004).

Neste sentido, as organizações deixam de olhar somente para sua estrutura interna para promover mudanças, mas ampliam o seu olhar para outras perspectivas, visualizando o cenário como um todo e considerando o próprio público-alvo na hora de desenvolver estratégias. Neste cenário, evidencia-se que o consumidor está cada vez mais exigente, dinâmico e participativo na interação com as organizações (PRAHALAD E RAMASWAMY, 2004) e a sua participação vem potencializando novas possibilidades para criação de novos produtos/serviços que atendam suas necessidades. Conforme Prahalad e Ramaswamy (2004), esse envolvimento pode ser caracterizado como cocriação de valor e, ao longo do tempo, essa nova filosofia que se consolidou dentro do marketing passa a ser uma importante estratégia de aproximação entre as organizações e seus clientes.

O valor, a partir desta perspectiva, é incorporado no processo de cocriação entre o cliente e o fornecedor (em todos os níveis da organização), e ocorre uma mudança significativa da ação passiva do cliente para uma postura mais ativa com relação aos bens produzidos e às decisões internas. Destarte a partir dessa visão, ela se coloca como uma alternativa para a compreensão das trocas sociais e econômicas existentes entre as organizações e seus clientes (SILVA; BRAMBILLA; MELLO, 2020).

Ambos organizações e sociedade atentam para o fato de que o ambiente evidencia uma mudança nos valores e hábitos de consumo, que se projeta em direção à sustentabilidade, estabilidade e sobrevivência do sistema (ASSADOURIAN, 2010). Para as organizações, a população está cada vez mais ciente das implicações socioambientais nocivas que o consumo hedonista e exacerbado tem causado e, por este motivo, pressiona-a para uma produção mais ética. Os indivíduos, por outro lado, desejam consumir os produtos que essas organizações oferecem, seja por necessidade ou paradigma cultural. Assim, a combinação das perspectivas de ambos – organização e indivíduo – para o desenvolvimento de marcas e produtos/serviços que acompanham os valores vigentes e que também sejam sustentáveis mercadologicamente, demonstra ser uma alternativa benéfica para os dois agentes envolvidos (CRAIK, 2009).

Se de um lado encontra-se a subsistência organizacional e, de outro, o desenvolvimento de produtos balizados nos valores do mercado, a inserção do consumidor no processo de desenvolvimento de novos produtos/serviços possibilita que a criação de valor ocorra de forma crescente, onde o indivíduo passa a ter o papel de agente ativo para a resolução de problemas e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



geração de soluções criativas e inovadoras. Por conseguinte, o diálogo entre organizações e seus stakeholders passa a ocorrer de forma muito mais incisiva, dinâmica, diária, promovendo seu status de mero espectador para parceiro, neste processo chamado de cocriação de valor, podendo inclusive ser um contra movimento ao processo de mundialização para visão de constructos regionais (SARACENI, 2015).

A partir da criação de um ambiente cocriativo, as interações existentes entre organizações e consumidores passam a ser consideradas como uma possibilidade estratégica de diferenciação no mercado, Silva et. al (2019), uma vez que se cria oportunidades únicas de conexão entre produtos/serviços com as necessidades humanas. Dessa forma, surge um enfoque amplo e contextualizado na estrutura de relações dos atores do processo, e que, através de suas externalidades sustentáveis, reflete-se no papel do marketing na sociedade. Infere-se neste sentido que a prática de cocriação de valor sacia os anseios da sociedade de participar de forma ativa dos agentes mercadológicos vigentes e, por outro lado, possibilita as práticas de desenvolvimento organizacional ocorrerem de forma mais assertiva e alinhada às territorialidades e culturas sociais em que estão envolvidas como agentes da sociedade.

Assim, em um primeiro momento, fatores como as dinâmicas industriais estão no cerne unidimensional de um pensamento de desenvolvimento das regiões, e as formas de organização da produção e as formações dos territórios apresentam uma relação direta com a visão de desenvolvimento econômico, como modelo econômico e como estilo de vida (CEPAL, 2014). Contudo, a inovação dos processos organizacionais e industriais, apesar de permanecer indiscutivelmente relevante para se entender o desenvolvimento, aspectos como igualdade social, gestão dos recursos naturais e dos territórios, o câmbio, os aspectos fiscais dentre outros são fundamentais para a consolidação de uma visão multidimensional, em que os agentes participem da formação de uma sociedade voltada para o bem comum.

Na tríade “atender necessidades”, “ações de marketing e vendas regionalizadas” e “consumo consciente”, características primárias da cocriação de valor, entende-se que cada uma delas está conectada de forma própria às demandas regionais, exigindo uma conexão com particularidades territoriais e experiências individualizadas. Para tanto, analisa-se algumas questões referentes a territorialidade e suas particularidades para, assim, entender de que forma se pode pensar estratégias de desenvolvimento organizacional de cocriação de valor sob o ponto de vista territorial.

## A COCRIAÇÃO DE VALOR SOB O PONTO DE VISTA TERRITORIAL

O movimento de globalização, intensificado a partir de meados dos anos 1970, traz consigo uma série de mudanças nas dinâmicas de relacionamento em diversos setores da vida moderna, qual seja na troca de informações, de capitais, de bens ou serviços (BENKO; PECQUEUR, 2001). Se, por um lado, tecnologias em constante ascensão como a internet, por exemplo, ampliam o conhecimento do mundo como um todo, por outro, fatores culturais e diversidades locais podem ser substituídas por questões hegemônicas – a chamada “cultura de massa”.

Sobre este assunto, Santos (2011) atenta para a existência de uma aldeia global que, ao mesmo tempo que encurta distâncias e faz com que a difusão de notícias ocorra de forma instantânea, também é responsável por fazer com que a população acredite pertencer a um mesmo espaço,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



e o desejo de se integrar a esse único modus faça com que as particularidades sejam deixadas de lado. A isso, Benko e Pecqueur (2001) chamam de “processos de hibridização”, marcados pela difusão de uma cultura universal e a convergência dos modos de vida, polarizados através de marcas globais emblemáticas, como a Coca-Cola, por exemplo. Assim, do ponto de vista organizacional, as multinacionais fortalecidas pela cultura das zonas econômicas em que surgiram são incorporadas pelas sociedades de nações consideradas subdesenvolvidas, o que culminou ainda mais no alargamento das diferenças entre topo e base da pirâmide, fator citado por Santos (2011) como uma das principais desvantagens do mundo globalizado.

Em contrapartida ao avanço da globalização e a padronização de comportamentos, o foco nas características regionais como forma de criação de valor dentro das organizações surge como uma estratégia em paralelo. Para tanto, faz-se necessário introduzir o conceito de território para, posteriormente, entender como este corrobora com o discurso da cocriação. Flores (2006) ressalta que, inicialmente, o termo “território” estava associado à ciência natural como um delimitador de espaço físico para algumas espécies da fauna e da flora. Em um segundo momento, outras áreas passam a utilizar o conceito, como a geografia, a sociologia e a ciência política, entre outros. Assim, território se diferencia do conceito de espaço, visto que o segundo está relacionado primordialmente ao patrimônio natural de uma região e, o primeiro, destaca-se como a forma com que este espaço é apropriado pelos diferentes atores que o compõe, criando assim uma identidade em processo de construção social (FLORES, 2006).

Considerando que a estrutura da cocriação de valor é balizada nas ações humanas, refletindo seus valores culturais e subjetivos (SARACENI, 2015), a utilização do território e das territorialidades como constructo para a implementação de estratégias de desenvolvimento organizacional aproxima os agentes mercadológicos e as culturas sociais em que estão inseridas, ocorrendo assim de forma mais assertiva. Etges e Degrandi (2013) destacam que a compreensão do que seria o território usado, neste caso, leva em consideração o seu conteúdo e sua realidade concreta muito mais do que somente um local ou continente. Assim, para que o desenvolvimento ocorra de forma horizontalizada e levando em consideração o contexto da realidade atual, é preciso “conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida” (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 92) – sem dúvidas, um desafio.

A redefinição do enfoque global para o regional no que tange o desenvolvimento de estratégias organizacionais e desejo de consumo, faz com que o olhar, antes preocupado com o todo, passe a buscar entender a identidade dos territórios para assim se tornar competitiva. O conceito de Marketing Territorial, cunhado por Kotler, Haider e Rein (1993), apresenta-se como uma nova possibilidade de diferenciação, em que os diversos grupos envolvidos no processo da criação de valor dentro das organizações, como os consumidores, colaboradores, stakeholders e núcleos gerenciais, por exemplo, possam se sentir representados, tendo as suas necessidades e expectativas com relação àquele produto ou serviço supridas. Para tanto, leva-se em consideração que as diferentes regiões, por mais próximas que sejam, apresentam características próprias da sua formação cultural e social, e que estas são determinantes para o sucesso da estratégia adotada. Entende-se, assim, que o desenvolvimento das estratégias, neste caso, não leva em consideração somente os locais geográficos em que as organizações estão inseridas, mas abrange também as demais externalidades e particularidades de cada uma delas (BENKO, 2001).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesta senda, o Marketing Territorial tem como pilar a constituição da organização como um elemento nuclear, marcado pelo uso estratégico das ligações entre o desenvolvimento da organização em si, e a possibilidade de atrair e reter pessoas e outras empresas para a região, promovendo assim as múltiplas centralidades no território (GAIO, 2004). Sob este aspecto, ao mesmo tempo em que as empresas buscam todos os atributos próprios da cocriação de valor (já referenciados anteriormente), também acabam por potencializar a própria região, econômica e culturalmente, valorizando as características inerentes do local em questão.

Sobre o desenvolvimento local, considera-se que este não é universalizável, porém permite a apresentação de práticas que valorizam tanto a economia quanto a cultura, não os mantendo restritos à organização ou ao Estado, mas partilhando-os com a sociedade. Pires (2007), ressalta que esta reorganização das práticas territoriais no que tange a valorização da cultura e da sociedade para o desenvolvimento econômico, afeta e é afetada em escala global quando apresenta outras possibilidades, muito mais baseadas na sustentabilidade como um recurso capaz de, a longo prazo, tornar as diversas regiões mais equilibradas e, quem sabe, até mesmo menos desiguais. Assim, a cocriação de valor sob o ponto de vista territorial leva em conta os aspectos mencionados, fazendo com que a relação entre os agentes envolvidos no processo, ou seja, região, organização e sociedade, ocorra de forma simbiótica e com ganhos em comum. O desenvolvimento, neste caso, não aconteceria de forma verticalizada, mas a partir dos múltiplos propulsores afetados, transpondo as barreiras econômicas e levando em consideração as territorialidades.

## CONCLUSÃO

O presente ensaio teórico teve como objetivo propor uma análise sobre o desenvolvimento organizacional a partir da estratégia da cocriação de valor sob o ponto de vista territorial. Entende-se que o desenvolvimento organizacional balizado na estratégia de cocriação de valor apresenta uma perspectiva multidimensional, desassociada dos modelos padronizados de organizações delimitadas apenas às suas atribuições de acumulação rígida de capital, não focando somente em valores como eficiência, controle e resultado, mas muito mais pautadas pelas suas repercussões sociais para o desenvolvimento. Assim, considerando o caráter exploratório do trabalho, seus objetivos iniciais foram atingidos, tornando possível relacionar os conceitos de globalização, região e território com a cocriação de valor como estratégia organizacional.

O marco teórico evidencia, porquanto, que a introdução de temas como Desenvolvimento Organizacional e o seu relacionamento com o social, por exemplo, o ser humano é percebido cada vez menos como mera força de trabalho e mais como ser social dentro destas organizações, fator que o engrandece dentro destas e incentiva práticas de valorização, levando em conta não só o seu rendimento, mas também sua visão de mundo, experiências e percepções. As repercussões dessa mudança na dinamicidade das relações afeta não somente a satisfação e sentimento de pertencimento ao corpo integrante da organização, como também o rendimento desta como um todo, incluindo questões econômicas e de crescimento. Assim, a participação do cliente/consumidor para o desenvolvimento de estratégias que impactam produtos, serviços e demais tomadas de decisão dentro das organizações se mostra não só como uma tendência de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



mercado, mas como uma estratégia para que a administração das organizações delegue atividades de forma a incluir a sociedade no seu processo criativo/administrativo.

Entende-se, neste sentido, que, ao retornar o olhar para o subjetivo, o micro e o particular em detrimento do global e hegemônico, as organizações estejam na busca de estratégias de diferenciação balizadas na cooperação e ganho de valor mútuo. Levando em conta o caráter multidisciplinar e interdisciplinar de desenvolvimento organizacional, relaciona-se também a sua complexidade ao levar em consideração não apenas as atribuições econômicas intrínsecas, mas principalmente as suas repercussões sociais e territoriais. A cocriação de valor, neste caso, surge como uma forma de aproximar os sujeitos das organizações, em um processo que deixa de ser de uma só via e passa a se pautar pela lógica da troca, da valorização individual, do olhar para as particularidades.

Considera-se que, ao alinhar os conceitos da cocriação de valor e todas as suas nuances e possibilidades às características territoriais de uma região, surge a possibilidade de pensar em estratégias de desenvolvimento organizacional a partir do território, as quais tendem a ser mais sustentáveis a longo prazo, visto que estas se espelham no próprio cenário que se apresenta para construir os seus significados. Nesse contexto, destaca-se que o processo de globalização e tudo o que o afeta e é afetado por ele ainda está presente nesta possibilidade, porém a partir de outras perspectivas: as estratégias desenvolvidas pelos grandes centros, por exemplo, podem ser vistas muito mais a partir de uma ótica inspiracional, para que as mesmas sejam aplicadas com foco no regional e territorial.

Assim, a ausência de estudos em maior profundidade que relacionem a questão territorial aos estudos organizacionais é um reflexo do afastamento da teoria econômica e das análises do processo de globalização para com o tema, muito inclinado durante o período fordista de acumulação de capital e da Lógica Dominante do Produto a considerar somente ganhos quantificáveis neste sentido. Por fim, ressalta-se que este é apenas o início de um movimento que envolve sociedade, organizações e Estado, não se configurando como uma condição atual para todas as organizações.

Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se que estes tragam uma visão mais profunda sobre o tema estudado, visto que o presente ensaio se caracteriza como uma primeira proposição para estudos que relacionam cocriação de valor e territorialidades, e a multidimensionalidade do tema no que tange as formas de organização da produção e suas relações e impactos em todos os agentes da sociedade, em um período histórico em que a sociedade industrial já não atende mais todas as necessidades organizacionais, muito menos às questões sociais e não havendo a preocupação em apresentar relatórios ou aprofundar hipóteses, mas sim fazer uma provocação sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ASSADOURIAN, Erik. Transforming cultures: From consumerism to sustainability. *Journal of Macromarketing*, v. 30, n. 2, p. 186-191, 2010.



BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, v. 16, n. 32, p. 32-50, 2001.

CEPAL. Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento. Santiago de Chile, 2014.

CEPAL, N. U. Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável. Síntese. 2014.

CRAIK, J., Fashion: The key concepts. London: Berg Publishers. 2009.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 1, n. 1, p. 085-094, 2013.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira Da; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Desenvolvimento Organizacional Multidimensional: uma perspectiva crítica para os estudos organizacionais. Redes (St. Cruz Sul, Online), v. 25, n. 2, p. 191-210, 2020.

GAIO, Sofia. O Branding Territorial: uma abordagem mercadológica à Cidade. 2004.

GOMES, Jorge Fornari. Administração de recursos humanos e desenvolvimento organizacional. Revista de Administração de Empresas, v. 18, n. 4, p. 25-35, 1978.

GRZYBOVSKI, Denize et al. A contribuição do desenvolvimento organizacional para promover mudanças na dinâmica dos sistemas sociais. ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, v. 8, 2014.

KEGAN, D. L. Organizational development: description, issues and some research results. The Academy of Management Journal, [S. l.], v. 14, n. 4, p. 453- 464, 1971.

LEITE, Nildes Raimunda Pitombo; DE ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão. A estratégia de gestão de pessoas como ferramenta do desenvolvimento organizacional. Revista Ibero Americana de Estratégia, v. 9, n. 1, p. 32-55, 2010.

LOBOS, J. Desenvolvimento organizacional: teoria e aplicações. Revista de Administração de Empresas, v. 15, n. 3, p. 21-32, maio/ jun. 1975.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996.

PIRES, Elson LS. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. Interações (Campo Grande), 2007.

PRAHALAD, Coimbatore K.; RAMASWAMY, Venkat. Experiências de cocriação: A próxima prática na criação de valor. Jornal de marketing interativo, v. 18, n. 3, pág. 5- 14, 2004.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



REIN, Irving; KOTLER, Philip; HAIDER, Donald. Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations. 1993.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SARACENI, Sandra. Cocriação de valor no relacionamento empresa-cliente: um estudo exploratório. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SILVA, Luis Carlos Alves; BRAMBILLA, Flávio Régio; DE MELLO, Lavínia Lopes. Cocriação de valor gerando experiências únicas através da interação entre clientes e empresas: Caso de ensino dos clubes de assinatura de cervejas e livros. Revista Eletrônica de Administração e Turismo-ReAT, v. 14, n. 1, p. 138-153.

Silva, M., da Silva, L. C. A., da Fontoura, F. B. B., & Brambilla, F. R. (2019). Cocriação de valor e comportamento do consumidor no ensino superior privado. Caderno Profissional de Marketing-UNIMEP,7(1), 172-190

VARGO, Stephen L.; LUSCH, Robert. F. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. Journal of Marketing, n. 68, 2004.



Sessão Temática ST4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL ATRAVÉS DAS REDES TURÍSTICAS: REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE

### REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH TOURIST NETWORKS: NORTHWEST FRONTIER REGION

### DESARROLLO REGIONAL A TRAVÉS DE REDES TURÍSTICAS: REGIÓN FRONTERA NOROESTE

**Sendi Laurer<sup>1</sup>, Dionéia Dalcin<sup>2</sup>, Carlos Eduardo Ruschel Anes<sup>3</sup>, Antonio Lucas de  
Oliveira Lima<sup>4</sup>,**

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Graduada em Administração pelo Instituto Federal Farroupilha (IFFAR). E-mail: sendi.lauer@gmail.com.

<sup>2</sup> Docente do Departamento em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) Palmeira das Missões, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: diodalcin@gmail.com.

<sup>3</sup> Docente do Curso de Administração – Bacharelado, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). E-mail: carlos.anes@uffs.edu.br.

<sup>4</sup> Graduando em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS. Bolsista Iniciação Científica FAPERGS. E-mail: antonio.prw@gmail.com.

#### RESUMO

Os estudos sobre desenvolvimento regional endógeno e associação às redes turísticas prezam pela cooperação e crescimento das entidades e atores sociais que integram determinada localidade. Desta forma, realizou-se uma contextualização acerca dos temas, a fim de compreender o desenvolvimento regional através das redes turísticas. Este estudo pode ser compreendido como um ensaio teórico, tendo como método de pesquisa o levantamento bibliográfico. Entre os principais resultados, verificou-se que para haver um desenvolvimento regional endógeno por meio de uma rede turística, é primordial que o esforço coletivo se sobressaia ao particular, com relações sociais eficientes, empoderamento dos atores sociais, presença de um sistema de turismo que preze pelos interesses coletivos e, principalmente, a importância da participação e do fomento tripartite formado pelo Estado, comunidade civil e pelas empresas privadas.

**Palavras-chave:** Associação. Fomento. Rota. SISTUR.

#### RESUMEN

Los estudios sobre desarrollo regional endógeno y asociación con redes turísticas valoran la cooperación y el crecimiento de las entidades y actores sociales que conforman un determinado lugar. De esta forma, se realizó una contextualización sobre los temas, con el fin de comprender



el desarrollo regional a través de las redes turísticas. Este estudio puede ser entendido como un ensayo teórico, teniendo como método de investigación el levantamiento bibliográfico. Entre los principales resultados se encontró que para que exista un desarrollo regional endógeno a través de una red turística es indispensable que el esfuerzo colectivo se destaque del particular, con relaciones sociales eficientes, empoderamiento de los actores sociales, presencia de un sistema turístico que acaricien los intereses colectivos y, sobre todo, la importancia de la participación y promoción tripartita formada por el Estado, la comunidad civil y la empresa privada.

**Palabras clave:** Asociación. promoción. Ruta. SISTUR.

### **ABSTRACT**

Studies on endogenous regional development and association with tourist networks value cooperation and growth of entities and social actors that make up a given location. In this way, a contextualization about the themes was carried out, in order to understand regional development through tourist networks. This study can be understood as a theoretical essay, having the bibliographic survey as a research method. Among the main results, it was found that for there to be an endogenous regional development through a tourist network, it is essential that the collective effort stands out from the particular, with efficient social relations, empowerment of social actors, presence of a tourism system that cherish collective interests and, above all, the importance of participation and tripartite promotion formed by the State, civil community and private companies.

**Keywords:** Association. Promotion. Route. SYSTUR.

### **INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento das regiões pode ser dimensionado por meio de vários fatores que o impulsionam. No entanto, o presente estudo apenas abordará o desenvolvimento regional endógeno através da associação em redes turísticas, as quais possibilitam um potencial de atração de investimentos e de turistas à região.

No contexto do desenvolvimento, o segmento turístico vem conquistando maiores espaços através das suas contribuições econômicas e sociais. Além de ser entendido como uma fonte de renda complementar às famílias associadas às redes turísticas, o turismo também auxilia no desenvolvimento social das comunidades e na propulsão econômica das regiões.

A crescente demanda de tarefas e a exigência constante no desempenho profissional faz com que as pessoas busquem locais de descanso e tranquilidade. “Longe da correria dos centros urbanos, os campos brasileiros são uma espécie de refúgio para quem quer descansar, usufruir da simplicidade e aconchego das propriedades rurais e interagir com a natureza e os saberes e fazeres locais” (MTUR, 2013, p. 02).



Considerando a predominância do agronegócio na econômica regional, a rede turística e seus subsistemas surgem como uma fonte econômica alternativa, podendo ser essencial ao desenvolvimento regional.

Diante do exposto, buscou-se contextualizar teoricamente o desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste, sob a ótica do desenvolvimento regional endógeno e da associação em redes, sendo que estas são compreendidas como rotas turísticas neste estudo. Para isto, foi realizado um ensaio teórico composto por uma sistematização sobre o estudo da arte acerca dos temas Desenvolvimento Regional e Redes Turísticas.

## DESENVOLVIMENTO

Na revisão teórica foram abordadas concepções acerca do desenvolvimento regional endógeno, fomento público ao desenvolvimento, caracterização da Região Fronteira Noroeste, as redes e associações, o empoderamento dos atores sociais, e por fim, o Sistema de turismo (SISTUR).

### Abordagens do Desenvolvimento Regional Endógeno

O desenvolvimento endógeno, também chamado de desenvolvimento de baixo para cima, está protagonizado nas forças internas das regiões, ou seja, é o processo de aproveitar as oportunidades locais, agregar valor, reter o capital excedente e dinamizar a economia local (AMARAL FILHO, 1996; BOISIER, 2005; CARGNIN, 2011).

O desenvolvimento regional endógeno, de dentro para fora, não é um “conceito associado ao fechamento e ao isolamento, ou ainda ao autocentrismo e autossuficiência de uma determinada região” (AMARAL FILHO, 1996, p. 45). Mas sim, compreendido como um processo de valorização, transformação e fortalecimento das estruturas internas de uma região, devendo abranger quatro áreas que se inter-relacionam: plano econômico, político, científico-tecnológico e cultural (BOISIER, 2005).

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (AMARAL FILHO, 1996, p. 38).

Principalmente a partir dos anos de 1990 que o desenvolvimento regional passa a receber um enfoque endógeno (BOISIER, 2005). No Brasil, o governo federal priorizou o desenvolvimento a nível local por meio da criação e a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), através do qual a questão do progresso regional parte de múltiplas escalas: local, microrregional, mesorregional, macrorregional, nacional, faixa de fronteira, semiárido, Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), entre outras regiões onde há maior atuação do poder público, levando-se em conta as especificidades das regiões (MACEDO; COELHO,



2015).

De acordo com Cargnin (2011), por mais que havia elementos ao desenvolvimento, conectando o mercado local ao global, as regiões com menos desempenho econômico ficaram mais isoladas com o passar dos anos. Porém, conforme o autor, a partir das mudanças econômicas e políticas e a partir da restauração da democracia, desenvolveu-se uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, a qual preconizava maior valorização aos territórios e atores locais.

A proposta do PNDR procurou enfrentar a tendência geral de concentração do capital e contribuir para a “redução das desigualdades regionais” e a “ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras”. O ponto central da estratégia seria valorizar a diversidade regional do país, em suas múltiplas dimensões – ambiental, socioeconômica e cultural –, e tratá-la como um ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Ela apresentou dois objetivos primordiais: (i) reverter a trajetória das desigualdades regionais, e (ii) explorar os potenciais endógenos da diversificada base regional brasileira (MACEDO; COELHO, 2015, p. 471).

Conforme Amaral Filho (1996), a teoria do crescimento endógeno começou a ganhar destaque por influência da globalização das economias e, também, devido a economia regional deixar de ocupar um lugar secundário na ciência econômica. Além disso, na visão do autor, após a crise fiscal-financeira surgiu o novo papel do Estado e novos paradigmas institucionais e produtivos: descentralização, redução e redirecionamento das estratégias de desenvolvimento regional em poder do Estado central, alternativas à regulação estatal e maior planejamento regional e local.

Outro fato histórico importante para o avanço à nível regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande do Sul, em 1994, no Governo de Alceu Collares. Os Coredes representaram uma nova configuração regional no âmbito da gestão pública, mediante a agregação de valor nas comunidades locais e consequente processo de desenvolvimento regional local ou endógeno (SILVA, 2017).

Com o rompimento do modelo clássico de crescimento econômico centrado nos fatores capital e trabalho, e predominância da compreensão regionalista do desenvolvimento, são definidas políticas sociais sujeitas às relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local, a partir das particularidades e necessidades locais (REIS; ROTTA, 2007).

Assim, surge um novo paradigma no âmbito do desenvolvimento regional endógeno, sendo um “modelo de desenvolvimento que passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado” (AMARAL FILHO, 1996, p. 38).

Nesse contexto, emerge um novo espaço rural, com novos valores simbólicos e materiais, no qual se destacam atividades como o turismo rural, mais especificamente as relacionadas à gastronomia, que valorizam a paisagem, a cultura, os saberes e os valores da comunidade local (ZANCHI, 2019, p. 87).

Assim, por meio da ressignificação da importância do âmbito regional, o turismo rural e a gastronomia local também começaram a ser elementos de destaque frente ao desenvolvimento das regiões. Afinal de contas, “o turismo é um fenômeno social que estabelece nas relações de



viagens e visitação trocas culturais e relações sociais entre o visitante e o visitado” (SILVA, 2017, p. 58).

Através do desenvolvimento endógeno e da utilização do turismo como potencial de desenvolvimento local, há maior diversificação econômica, ocupação da mão de obra local, incentivo aos empreendimentos, maiores ações comunitárias, e conseqüentemente, a atenuação do êxodo rural (ZANCHI, 2019).

Corroborando com o exposto, Amaral Filho (1996) acredita que para manter a sustentabilidade do desenvolvimento endógeno a longo prazo, sendo competitivo, produtivo, com distribuição de renda e pouco impacto ambiental, é necessário que sejam utilizadas as estratégias de “incorporar e valorizar outros fatores de produção: capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente” (AMARAL FILHO, 1996, p. 62).

“Inovar e adicionar novo trabalho de forma contínua é fundamental para o desenvolvimento econômico do país/região” (LIMA; SIMÕES, 2009, p. 32). Portanto, somar as forças tripartites (Estado, comunidade civil e empresas privadas) é fundamental à promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido, o próximo tópico apresenta algumas concepções em relação a esse processo.

### **Fomento Público ao Desenvolvimento**

Para promover o desenvolvimento regional e auxiliar os empreendimentos turísticos é indispensável a ação das políticas públicas e o fomento dos órgãos públicos. “O poder público é o grande responsável para o desenvolvimento de políticas públicas do turismo, com papel de incentivar e motivar a comunidade e as empresas privadas, demonstrando o poder e a importância da união desses três pilares” (SILVA et al, 2016, p. 161).

Em países como o Brasil, o setor público, historicamente, representa a principal fonte de poupança para a formação de capital. A efetivação dessa poupança pública em investimentos pode ocorrer de duas maneiras: por investimentos públicos diretos ou pelo repasse de recursos para a iniciativa privada, por meio de financiamentos e incentivos (SANTOS, 2014, p. 172).

Complementando sobre a organização das finanças públicas e das organizações, Silva et al (2012) esclarece que as instituições são subdivididas em formais e informais. Para o autor, as formais são de caráter obrigatório, enquanto as informais não. Porém, ambas são responsáveis pelo desenvolvimento social, econômico e ambiental das localidades.

De acordo com Rotta e Dallabrida (2007), por meio da Constituição Federal houve a redemocratização da sociedade e a efetivação da descentralização, garantindo maior participação da sociedade. O reconhecimento do município como ente autônomo auxiliou na criação de articulações regionais entre os municípios, viabilizando projetos de infraestrutura socioeconômica, maior representatividade nas demais esferas, viabilização de eventos culturais, maior atração regional, realização de investimentos produtivos e planejamentos integrados de desenvolvimento.



Além do fomento público, a participação do setor privado nos investimentos também é muito importante. “A interação do setor privado com o público é essencial em qualquer nível de análise da atividade turística, há uma profunda interdependência entre estes setores” (DIAS; MATOS, 2012, p. 206). Diante disto, existe a necessidade da junção das forças das entidades públicas, privadas e do terceiro setor para o desenvolvimento das regiões.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho o desenvolvimento econômico local é definido como um processo entre os principais atores público e privados de um território, possibilitando o projeto e a colocação em prática de uma estratégia de desenvolvimento comum à base de aproveitar os recursos e vantagens competitivas locais no contexto global, com o objetivo final de criar emprego decente e estimular a atividade econômica (DIAS; MATOS, 2012, p. 35).

Juntamente com o fomento público e privado, o desenvolvimento provém dos elementos atrativos. Conforme Nascimento (2014) para uma região se desenvolver por meio do turismo, precisará atender as necessidades dos visitantes, ter entretenimento e atrativos nos lugares, sendo que estes se subdividem em: recursos naturais, infraestrutura, instalações e formas de transporte, superestrutura e hospitalidade.

Corroborando com o exposto, Dias e Matos (2012, p. 207) afirmam que “uma política turística deve ser articulada e condicionada pelas seguintes dimensões: a econômica, a social, a lúdica e de entretenimento, a cultural, a cívica e a ambiental”.

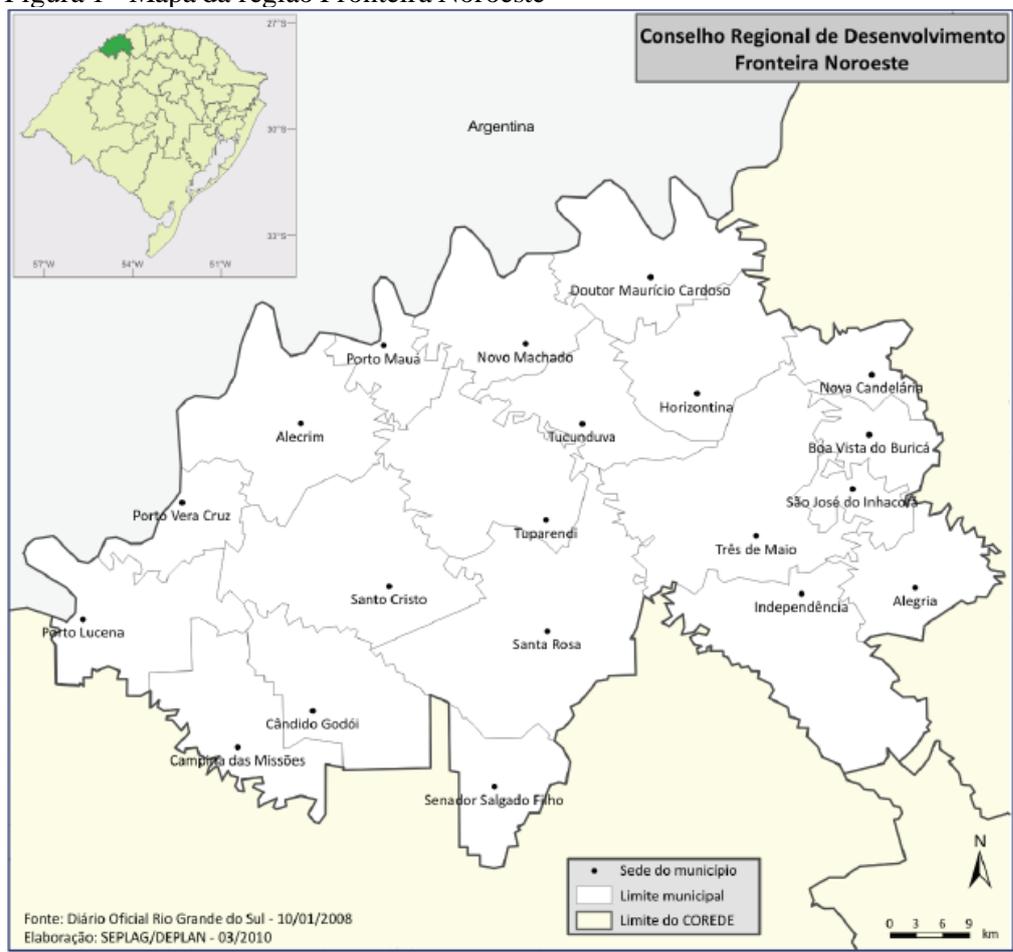
Diante do que foi apresentado, ao abordar o desenvolvimento regional, importante caracterizar e conhecer os pontos elementares da respectiva região. Portanto, no tópico a seguir estão representadas algumas características da Região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

### **Caracterização da Região Fronteira Noroeste**

De acordo com o Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE (2017), a região Fronteira Noroeste do estado é composta pelos seguintes municípios: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi. Portanto, conforme o Conselho, a Região Fronteira Noroeste Rio-Grandense faz parte da 7ª Região Funcional de Planejamento (RFP7), a qual é composta pelos COREDEs Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro.

Com base nestas classificações, a Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (Seplan) apresentou o mapa com os municípios citados anteriormente no perfil Socioeconômico do COREDE Fronteira Noroeste.

Figura 1 - Mapa da região Fronteira Noroeste



Fonte: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (2015, p. 03)

Situada na fronteira com o país da Argentina, historicamente a região foi conhecida pelas disputas entre Portugal e Espanha durante o período colonial, sendo que foi palco das experiências das Missões Jesuíticas, e posteriormente reocupada no processo de colonização pelos imigrantes e descendentes de imigrantes europeus não-ibéricos, a partir da segunda metade do século XIX (ROTTA, 2007, p. 167). Ou seja, inicialmente a região foi colonizada pelos poloneses, teuto-russos, italianos, alemães, austríacos, holandeses e posteriormente, no início do século 20, a principal corrente migratória passou a ser dos imigrantes provenientes das colônias velhas, os quais eram descendentes dos imigrantes (COREDE, 2017).

Com a chegada da ferrovia, meados do século 20, observa-se um surto de crescimento econômico. A introdução deste importante meio de transporte possibilita que a pequena propriedade rural do tipo familiar encontre destino comercial aos seus excedentes. Ocorre o incremento de uma série de atividades econômicas, entre elas a suinocultura e o comércio atacadista (COREDE, 2017, p.28).



Atualmente, composta principalmente por pequenas propriedades rurais e caracterizada pelo predomínio da agricultura familiar, a Região Fronteira Noroeste do estado possui uma economia baseada principalmente na produção primária agroindustrial. Entre os principais segmentos, destacam-se a cadeia leiteira, suinocultura, agricultura familiar, pecuária e as indústrias alimentícias e metalmeccânicas (HOFLER, 2003).

Além destes, importante ressaltar o crescimento e a importância do setor moveleiro à economia da Região, apresentando uma articulação ao desenvolvimento regional. Segundo o Corede (2017), existem mais de cem indústrias desse setor presentes na região, as quais estão distribuídas em dois segmentos principais, sendo móveis sob medida e fabricação em série.

Quanto à caracterização demográfica da Região, o principal centro urbano é Santa Rosa, contabilizando uma população de 60.366 habitantes no ano de 2010. Em seguida, aparecem os municípios de Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo, com populações entre 10 e 20 mil habitantes. Os demais municípios são de pequeno porte, contendo menos de 10 mil habitantes (SEPLAN, 2015).

Observa-se a quase ausência de empregos na Indústria de Transformação nos municípios próximos ao limite com a Argentina. Santa Rosa, que apresenta a maior concentração do COREDE, possui a maior parte dos empregos do setor nas divisões de Fabricação de Máquinas e Equipamentos e Fabricação de Produtos Alimentícios; Horizontina, que se apresenta na sequência, possui a quase totalidade de seus empregos na divisão de Máquinas e Equipamentos; Três de Maio possui maior concentração na divisão de Fabricação de Produtos Alimentícios; Santo Cristo detém maior número de empregados na Fabricação de Móveis e de Produtos Alimentícios; por último, Boa Vista do Buricá possui maior concentração na Fabricação de Artigos de Vestuário e Fabricação de Máquinas e Equipamentos. Outros municípios menores também possuem a maior parte dos empregados na Indústria de Transformação no segmento de Máquinas e Equipamentos (SEPLAN, 2015, p. 19).

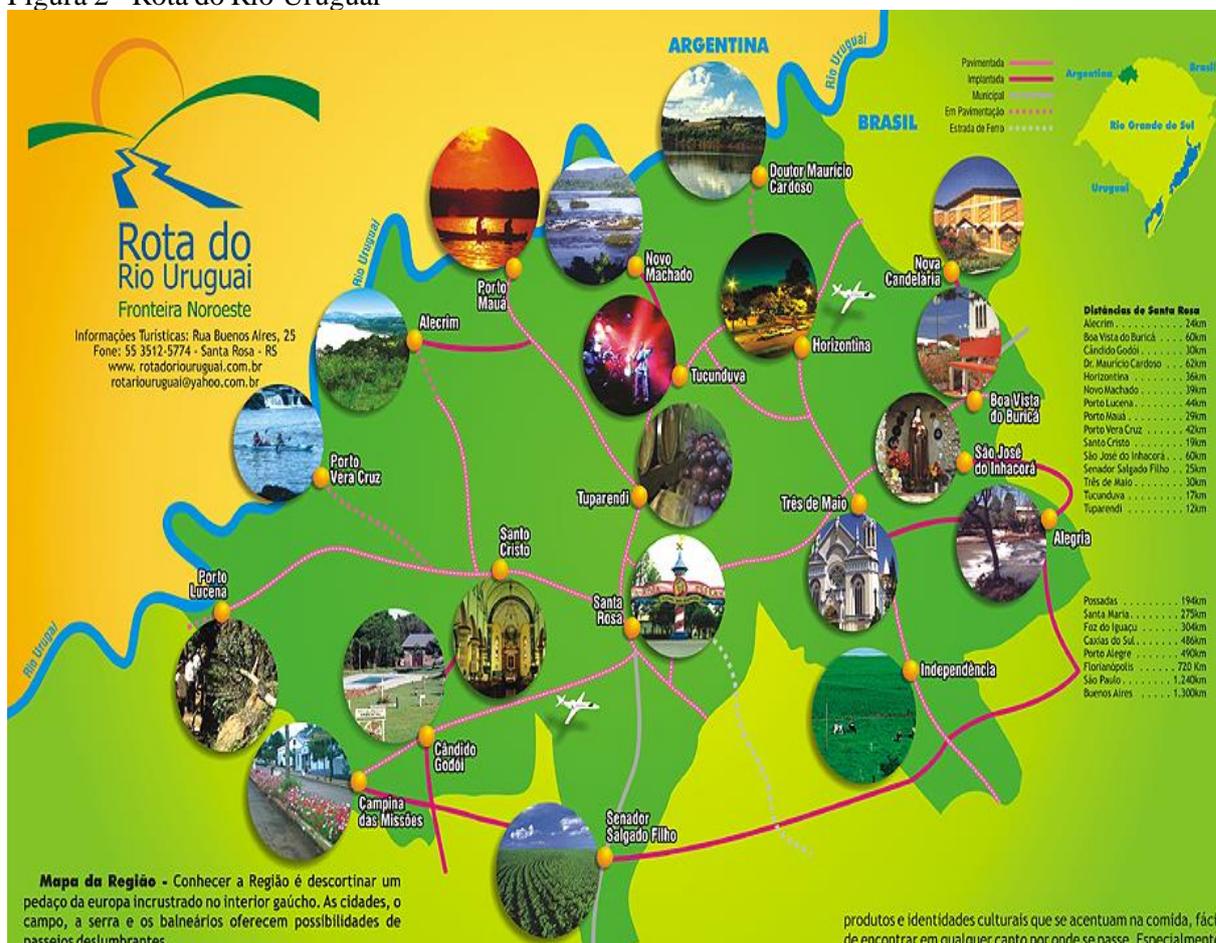
O COREDE Fronteira Noroeste apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 24.560,00 no ano de 2012, ligeiramente abaixo da média do Estado, acarretando a posição de décimo primeiro lugar entre os 28 COREDEs do Estado. Em 2012, o município de Santa Rosa apresentava o maior PIB do COREDE Fronteira Noroeste, seguido por Horizontina e Três de Maio (SEPLAN, 2015).

Já em relação aos setores do Valor Adicionado Bruto (VAB) do COREDE, o segmento de serviços se destaca com participação de 57,4%, seguido pela Indústria, com 28,1%; e a Agropecuária, com uma participação de 14,5%. Por outro lado, em relação à média do Estado, o COREDE possui uma participação maior da Agropecuária e da Indústria e menor do segmento de Serviços (SEPLAN, 2015).

No tocante aos recursos hídricos, a Região do Corede Fronteira Noroeste está integralmente incluída na Bacia Hidrográfica dos Rios Turvo, mediante a conexão entre Santa Rosa e Santo Cristo. Além disso, há uma vasta presença de córregos na região, que em sua maioria desaguam no Rio Uruguai (COREDE, 2017).

A partir do exposto, pode-se observar na figura 1, o mapa da Rota do Rio Uruguai, demonstrando os Municípios e os principais elementos turísticos da região Fronteira Noroeste do Estado.

Figura 2 - Rota do Rio Uruguai



Fonte: <http://rotaseroteiros.com.br/rota-rio-uruguai/>

Desta forma, é perceptível o potencial econômico e natural da Região que por meio da interconexão entre os Municípios consegue planejar Rotas de turismo e de desenvolvimento regional. Frente a isso, serão discutidas na sequência algumas concepções em relação às redes e ações coletivas.

### Redes e Associações na Promoção do Desenvolvimento

Em um mercado que progressivamente se torna mais competitivo e complexo, a força individual já não consegue se destacar o necessário, podendo ser somada as demais forças, em forma de rede de cooperação, tendo maior possibilidade de barganha e negociação. Este processo de associação às redes geralmente acontece quando “empresas com necessidades e objetivos semelhantes percebem que juntas têm mais chances de sobrevivência e desenvolvimento que separadas” (DUTRA, 2010, p. 21).



No século XIX, o termo “rede” era considerado um conjunto de linhas ou pontos de comunicação recíproca. Posteriormente, a rede começou a ser vista como nós interligados, passando a significar um conjunto de recursos humanos ou organizações conectadas de forma direta ou indireta (TIZOTTE, 2014).

Conforme Vale e Castro (2010), esta cooperação econômica entre as organizações, ou até mesmo entre localidades, busca reduzir os custos de transação dos custos indesejáveis de um mercado imprevisível. Para os autores, existem formas alternativas de coordenação das atividades econômicas, por meio de um arranjo organizacional mais eficaz ou estruturas híbridas de governança. Estas estruturas podem ser divididas em formais, tais como contratos de fornecimento e franchising, e informais, como o compartilhamento de informações, o trabalho conjunto, a cooperação e as redes empresariais.

Assim, a consciência da interdependência, de que a empresa isolada não tem todos os recursos necessários, faz surgir a necessidade do trabalho conjunto e cooperativo como defesa do interesse próprio. Esta necessidade de cooperação, resultante principalmente da mescla de situações, comportamentos e objetivos similares, é que permite o desenvolvimento de ambas as empresas, que, por consequência, passam a ser consideradas “empresas cooperadas”. (TIZOTTE, 2014, p. 24).

De acordo com o Ministério do Turismo (MTUR, 2007) a estrutura em rede e sua forma de organização “induzem à colaboração, à cooperação, ao trabalho conjunto, à gestão compartilhada e à ação autônoma individual integrada a uma visão coletiva” (MTUR, 2007, p. 14).

Complementando a importância das associações em redes, Balestrin e Verschoore (2008) identificaram mais alguns diferenciais competitivos a estas organizações:

- Maior escala e poder de mercado, pois aumenta o poder de barganha, as relações comerciais, e a força de mercado;
- Geração de soluções coletivas, por meio da divulgação conjunta dos locais, consultorias e fomento das demais entidades no caso do turismo regional;
- Redução de custos e riscos, através de atividades compartilhadas, complementariedade e sistema de confiança;
- Acúmulo de capital Social, considerando que não há individualismo, mas sim, trabalho recíproco, ampliado, coeso e de confiança, geralmente com laços familiares;
- Aprendizagem coletiva, por intermédio do compartilhamento das experiências e conhecimentos, além de melhor acesso as novas soluções que surgem no âmbito externo.
- Inovação colaborativa, através da atualização nos serviços, produtos e formas de atendimento conforme a atualização do mercado e com possibilidade de inclusão de novos integrantes à medida que a rede aumenta.

De acordo com Dallabrida (2007, p. 06), as redes são “conjunto de relações de comunicação que grupos sociais situados historicamente num determinado território, estabelecem para atingir objetivos comuns com vistas ao desenvolvimento territorial”.



A partir da associação e das ações coletivas, as redes são consideradas “formas de organização mais flexíveis e adaptáveis, seguindo de um modo muito eficiente o caminho evolutivo dos esquemas sociais humanos” (CASTELLS; CARDOSO, 2005, p. 13). Desta forma, cabe destacar a importância dos atores sociais neste processo de associação às redes e de trabalho coletivo.

### **Empoderamento dos Atores Sociais**

O desenvolvimento de uma região por meio das ações coletivas e das redes, exige elevada integração entre os atores sociais, sendo estes os elementos essenciais para que o fluxo ocorra de forma eficaz. Esta concepção é confirmada por Vale e Castro (2010), os quais reforçam a importância do planejamento regional participativo, do caráter endógeno e localizado do desenvolvimento e da necessidade de organização e mobilização da sociedade local em prol da defesa dos interesses coletivos.

As relações entre os atores sociais, com a ideologia da cooperação, da confiança e da atitude recíproca em prol do coletivo, são primordiais para a manutenção do desenvolvimento regional em redes. Estas redes, conforme Ferrarezi (2003), são conexões sociais com estratégias deliberadas em sociedade, denotando o potencial das relações sociais que o capital social evoca.

O papel dos atores sociais e seu empoderamento na participação dos processos são acentuados pela perspectiva do capital social. Esta abordagem, elencada principalmente por Putman (2006), trata das relações sociais, da cooperação entre os atores sociais e da organização social de uma forma que habilite ações coordenadas e coletivas.

A contribuição de Robert Putnam para o contexto do desenvolvimento está no sentido de incluir a colaboração, a reciprocidade, as ações coordenadas, a participação cívica, a confiança e o engajamento como atitudes que formam o capital social de uma região e que influenciam também no capital econômico. Isso significa que regiões com alto capital social tem mais chance de desenvolverem-se. Essas trocas, quando propiciam ainda a reciprocidade mútua entre esfera pública e privada potencializam um processo de transformação, propiciando o bem-estar geral da sociedade (SCHERER, 2019, p. 64).

O capital social, quando utilizado para caracterizar as maneiras pelas quais os membros de uma comunidade interagem, “torna possível identificar quais problemas sociais estão empiricamente relacionados com a existência ou a ausência de determinados tipos de capital social” (FERRAREZI, 2003, p. 16). Além disso, é considerado “sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital, sendo a formação do estoque de capital social resultado de um longo processo histórico” (FREY, 2003, p. 176).

Os atores sociais, na condição de “agentes”, possuem a liberdade de integração e participação nas decisões públicas, econômicas e sociais, tendo a possibilidade de decidir conjuntamente onde as verbas serão alocadas (ZANCHI, 2019). “O empoderamento do sujeito cria o sentimento de pertencimento e este, por conseguinte, desperta a vontade de melhorar o lugar



em que vive, o que, por sua vez, faz com que ele tome decisões que geram desenvolvimento” (ZANCHI, 2019, p. 83).

Desta forma, há uma conexão direta e dependente entre o empoderamento dos atores sociais e a dinâmica territorial na geração do desenvolvimento de uma região. Em outras palavras, os atores territoriais podem por meio das suas ações coletivas destacar uma região frente às demais ou podem manter a região em um status inferior e pouco desenvolvido. Conforme Dallabrida (2007), esta perspectiva depende do entendimento e das ações adotadas quanto ao desenvolvimento territorial:

A dinâmica territorial do desenvolvimento refere-se ao conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente. O seu uso sustenta-se na hipótese de que o desenvolvimento tem uma relação direta com a dinâmica (social, econômica, ambiental, cultural e política) dos diferentes territórios. Dependendo do tipo de ação, passiva ou ativa, dos atores territoriais na defesa dos seus interesses, frente ao processo de globalização, os territórios assumem opções de desenvolvimento que os favorecem ou que os prejudicam, em diferentes intensidades, transformando-se em territórios do tipo “inovadores/ganhadores” ou “submisso/perdedores”. Desse processo dialético global-local, de ação-reação, cujas intenções são projetadas pela dimensão global, mas acontecem no território, resultam as diferenciações ou desigualdades territoriais (DALLABRIDA, 2007, p. 47).

De acordo com Freitas, Deponti e Silveira (2020), o empoderamento dos atores sociais é potencializado através da instauração de mecanismos regionais que propiciem a participação da sociedade, baseados em paradigmas sociais e econômicos. Além disso, é importante que sejam criados mecanismos e programas que “promovem a integração e a inter-relação entre os atores sociais e os governos, seja municipal, estadual ou federal, criando assim formas expressivas e hegemônicas na construção das políticas públicas” (FREITAS; DEPONTI; SILVEIRA, 2020, p. 143).

Corroborando com o exposto, Rotta (2007) observa que a compreensão do desenvolvimento foi se adaptando de mera reprodução do âmbito nacional no âmbito local para uma postura mais ativa e propositiva, mediante elaboração de projetos a partir das necessidades locais e com a participação dos atores locais. Desta forma, conforme o autor, a definição das políticas sociais geralmente depende das relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local.

“As políticas sociais são fundamentais tanto para auxiliar na criação das condições para o crescimento econômico quanto para efetivar mecanismos que possibilitem ampliar, gradativamente, a qualidade de vida da população” (ROTTA, 2007, p. 296). Estas condições podem ser “mecanismos institucionais e legais que favoreçam a formação de determinados tipos de redes que possibilitem gerar impactos positivos sobre a população e sobre as políticas públicas” (FERRAREZI, 2003, p. 18).

Esta conexão entre os atores locais e as políticas sociais em prol do desenvolvimento de uma região, pode ser entendida através da governança territorial:



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



O exercício da chamada governança territorial acontece através da atuação e interação dos diferentes atores da sociedade, oriundos das redes de poder sócio-territorial. Estas redes de poder constituem-se a partir de interesses grupais de diferentes ordens, ou de interesses corporativos. Algumas destas redes têm abrangência restrita à dimensão local, outras atingem a dimensões regional, estadual, nacional e até internacional. Quanto mais densas ou mais abrangentes forem suas conexões, maior poder representam. A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária, ou seja, a gestão social dos territórios (DALLABRIDA, 2007, p. 49).

Diante disso, o protagonismo dos atores locais e seu empoderamento através das políticas sociais é fundamental para a construção de alternativas ao desenvolvimento regional. As ações coletivas e associações em redes podem ser melhor compreendidas na forma de sistema, sendo que o desenvolvimento regional pode ocorrer através da utilização de um sistema de turismo.

### **Sistema de Turismo (SISTUR)**

A partir da participação ativa dos atores sociais e sua associação às redes em prol do desenvolvimento regional, ocorre uma mudança estrutural e de gerenciamento na região, abandonando-se os preceitos individuais e operando de forma coletiva, de maneira análoga a um sistema.

A cultura de relacionamentos expressa a vontade para a transformação, constitui a base para a cooperação e para o surgimento de lideranças, provocando a inovação. A formação de redes gera mudanças na gestão econômica, ao criar novas formas de produção a partir da articulação da oferta local e regional. Daí decorre a ampliação e a simbiose dos serviços turísticos, influenciando na esfera política, pelo processo participativo que se estabelece, e, também, na esfera cultural pela socialização, produção e difusão do conhecimento, estabelecendo uma nova ética de relacionamentos (BENI, 2004, p. 498).

Pode-se entender um sistema como um conjunto de partes que interagem para atingir um determinado fim, de acordo com um plano estratégico pré-definido. Pode também ser considerado “um conjunto de procedimentos, doutrinas, ideias ou princípios, logicamente ordenados e coesos com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo” (BENI, 2004, p. 23). “Sistema é o conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função” (OLIVEIRA, 2014, p. 24).

Beni (2004) assinala que um sistema deve ter os seguintes elementos: Meio ambiente – conjunto de objetos que não fazem parte do sistema, mas que exercem influência na operação do mesmo; Elementos ou unidades – as partes que compõem o sistema; Relações – elementos interligados que dependem uns dos outros em forma de fluxos; Atributos – caracterização e qualidades



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



atribuídas aos elementos ou ao sistema; Entrada (*input*) – O que o sistema recebe, sua alimentação; Saída (*output*) – produto final do processo de transformação; Realimentação (*feedback*) – processo de controle para manter o sistema em equilíbrio; Modelo – representação do sistema, para análise da causa e efeito dos elementos e melhor entendimento da sua complexidade.

De maneira semelhante, Oliveira (2014) também elenca os elementos de um sistema, porém, em quantidade inferior e com denominações distintas. Para o autor, o primeiro processo é a definição dos objetivos do sistema e de seus usuários; em segundo momento, a análise das entradas do sistema, podendo ser tanto informações como materiais e energias para a operação. A terceira fase é a transformação do serviço ou produto e, logo em seguida, a saída destes do sistema. O quinto passo é o controle e a avaliação do sistema, verificando se as saídas estão coerentes com os objetivos estabelecidos. E o último processo, conforme o autor, é a retroalimentação do sistema, no qual uma saída é reintroduzida no sistema em forma de informação, energia, produto, serviço ou tecnologia.

Migrando especificamente para a área turística, os planejamentos dos sistemas não devem se ater apenas à geração de lucro, mas compreender todo o ambiente da sociedade civil, a importância do Estado quanto aos recursos básicos e os investimentos privados na inovação e na qualificação da mão de obra.

No turismo, pode-se imaginar, a priori, que tanto a área estatal como a empresarial têm como objetivo real o lucro. O Estado espera da atividade turística o superávit no balanço de pagamentos na conta específica, em razão do ingresso de divisas, e as empresas que atuam no setor igualmente dimensionam a prestação de seus serviços em razão da lucratividade dos investimentos necessários. Entretanto, quando se analisamos partes do sistema, verifica-se que a medida de seu rendimento global está na razão direta da capacidade de controle de seus componentes e atividades, e nem sempre esse rendimento está vinculado ao lucro. Ao Estado compete o investimento social não só na infraestrutura de apoio à atividade, mas também na implantação de programas de turismo socializado, como objetivo de facilitar o acesso ao turismo das classes menos favorecidas economicamente. E esse estrato da demanda somente poderá ser atendido e viabilizado sem objetivo de lucro e recuperação dos investimentos. A empresa privada igualmente terá de investir na qualificação de mão-de-obra e aperfeiçoamento de pessoal, sacrificando parte de seu lucro líquido (BENI, 2004, p. 25).

Desta forma, de acordo com Beni (2004), o Sistema de Turismo (SISTUR) engloba três grandes conjuntos: das Relações Ambientais, da Organização Estrutural e das Ações Operacionais. O conjunto das Relações Ambientais é subdividido em subsistema ecológico, social, econômico e cultural. Já o conjunto da Organização Estrutural é dividido em superestrutura e infraestrutura. E por último, o conjunto das Ações Operacionais, subdividido em oferta, demanda, mercado, distribuição, produção e consumo.

Todos estes subsistemas estão interligados, com uma estrutura de fluxo contínuo. Conforme Beni (2004), o SISTUR foi dividido em componentes em virtude das inúmeras inter-relações verificadas em cada um dos conjuntos de subsistemas, os quais também interagem entre si no



sistema global.

A relação entre o SISTUR e a preocupação com o ambiente social e as políticas de turismo, pode ser verificada com maior clareza nos subsistemas de entrada e saída, pertencentes ao conjunto das Ações Operacionais:

Tabela 1 – Análise de *input/ output* das políticas de Turismo

<b>Inputs essenciais</b>	<b>Outputs necessários</b>	<b>Políticas resultantes</b>
Capital	Lucros adequados	Políticas financeiras
Pessoas	Boas condições de emprego	Políticas de emprego
Mercados	Produtos que dão valor ao capital	Políticas de marketing
Aceitação do público	Satisfação dos interesses públicos	Políticas sociais e ambientais

Fonte: Adaptado de Beni (2004, p. 115).

Quanto a sequência do sistema, Oliveira (2014) acredita que os elementos devem estar conectados de maneira que as discrepâncias sejam reduzidas ao mínimo e que propicie uma situação em que o sistema se torne autorregulador. Em complemento, Beni (2004) reforça que a administração do SISTUR não apenas engendra planos, como também deve assegurar que estes sejam executados de acordo com os objetivos originais.

Diante do exposto, compreende-se que a rede turística não deve ser favorável apenas às empresas privadas envolvidas no processo, mas também, deve ser aceita como favorável a toda a comunidade civil, a qual será impactada direta ou indiretamente pelo sistema turístico.

## CONCLUSÃO

Com o intuito de conceituar alguns tópicos acerca do desenvolvimento regional endógeno e da associação às redes no âmbito da Região Fronteira Noroeste, verificou-se através deste ensaio teórico a importância da união das forças locais para o desenvolvimento regional.

Quanto aos recursos da região em estudo, há algumas evidências e potencialidades naturais, econômicas e sociais que podem favorecer o desenvolvimento endógeno através de uma rede turística. Porém, ficou evidente a importância da participação e do fomento tripartite, compreendido pelo Estado, comunidade civil e pelas empresas privadas.

Além disso, entende-se que para a associação às redes, também é essencial a cooperação entre os integrantes, tendo um espírito de confiança e de resultados mútuos em prol dos interesses

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



coletivos. A partir da associação e do empoderamento dos atores sociais, a região e seus integrantes estarão mais preparados para enfrentar um mercado complexo e competitivo.

Também é perceptível que um sistema turístico não deve objetivar apenas a lucratividade, mas sim, prezar concomitantemente pelo cuidado social e pela promoção da qualidade de vida dos envolvidos direta ou indiretamente.

Diante do exposto, conclui-se que o desenvolvimento regional por meio das redes turísticas é promissor em regiões onde há potencialidades e cooperação através das políticas públicas e investimentos privados que apoiem o crescimento do setor.

Com base nos conhecimentos abordados neste estudo, o presente trabalho será de valia para os aprofundamentos teóricos no contexto do desenvolvimento regional e das associações em redes, podendo ser utilizado como fonte de consulta para demais trabalhos acadêmicos que venham a ser realizados com as temáticas e linhas de pesquisa deste ensaio teórico.

Importante ressaltar que entre as principais limitações da pesquisa estão a quantidade limitada de acervos bibliográficos, sobre a temática das redes turística, em especial da região Fronteira Noroeste. Desta forma, sugere-se o aprofundamento e a continuidade dos estudos nesta área, haja vista o potencial de novos negócios para o desenvolvimento das regiões.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 14, p. 35-73, dezembro de 1996.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato. Fatores relevantes para o estabelecimento de redes de cooperação entre empresas do Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, p. 1043-1069, Outubro/Dezembro de 2008.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 10. ed. a tual. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004.

BOISIER, Sérgio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 86, p. 47-62, agosto de 2005.

CARGNIN, Paulo Antonio. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 317 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Geografia – Porto Alegre: UFRGS, 2011.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Debates da Presidência da República. Imprensa Nacional, Centro Cultural de Belém, p. 17-29, 2005.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA NOROESTE (COREDE). **Plano estratégico de desenvolvimento da região Fronteira Noroeste - 2015-2030**. 272 p. Ijuí: Editora Unijuí, 2017.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007.



DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUTRA, José Carlos Nascimento. **A intercooperação como instrumento de desenvolvimento: um caso de cooperativas articuladas em Rede**. 142 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento – Ijuí, 2010.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, Nº 4. Out-Dez, 2003.

FREITAS, Tanise Dias; DEPONTI, Cidonea Machado; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia, Robert D. Putnam. 541 p. **Política e Sociedade**. n. 2, abril de 2003.

HOFER, Cláudio Edilberto. **Atividade turística e a sustentabilidade: Um estudo de caso da Rota turística do Rio Uruguai**. 157 f. Monografia (Esp. em Marketing) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Santa Rosa, 2003.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

MACEDO, Fernando Cezar de; COELHO, Vitor Lucas Paes. A política nacional de desenvolvimento regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. **Revista Redes**. v. 20, nº 3 - Suplemento, p. 464 - 486, set./dez. 2015.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Formação de Redes**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. – 32 ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REIS, Carlos Nelson; ROTTA, Edeimar. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, nº 8, ano VI, dez. 2007.

ROTA DO RIO URUGUAI. **Rotas e roteiros**. Disponível em: <<http://rotaserroteiros.com.br/rota-rio-uruguai/>>. Acesso em: 12 de out. 2020.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007, p. 166-208.

ROTTA, Edeimar; DALLABRIDA, Valdir Roque. Região Fronteira Noroeste: Revendo a história para projetar o futuro. In DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luiz (org.) et al. **Gestão, inovação e desenvolvimento: Oportunidades e desafios para o desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.



SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHERER, Luciana. **Turismo e desenvolvimento regional: limites e potencialidades para a região das missões** – RS. 270 f. Tese (doutorado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Ijuí, 2019.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Perfil Socioeconômico Corede Fronteira Noroeste**. 46 p. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134130-20151117101627perfis-regionais-2015-fronteira-noroeste.pdf>> Acesso em: 12 out. 2020.

SILVA, Christian Luiz (Org.) et al. **Políticas públicas e desenvolvimento local: Instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVA, Rodrigo Belmonte (Org.) et al. **Gestão Pública: Inovações e Modelos**. Curitiba: editora CRV, 2016.

SILVA, Camila Luísa Mumbach da. **As epistemologias fundantes das políticas públicas de turismo do Rio Grande do Sul**. 202 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Turismo – Brasília, 2017.

TIZOTTE, Aline Ledermann. **Fatores de desagregação em redes de cooperação da região noroeste do estado do rio grande do sul**. 132 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento – Ijuí, 2014.

VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; CASTRO, José Márcio de. Clusters, Arranjos Produtivos Locais, Distritos Industriais: Reflexões sobre Aglomerações Produtivas. **Análise Econômica**. Porto Alegre, ano 28, n. 53, p. 81 - 97, mar. 2010

ZANCHI, Verence. **Ressignificação do alimento em roteiros de turismo rural: uma estratégia de desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo** – RS – Brasil. 2019. 192 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2019.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCuentro Latino Americano de Gestión Social

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST04: **ST4 - Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados**

## **ESPAÇOS ORGANIZADOS DA PRODUÇÃO, INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO**

**ESPACIOS ORGANIZADOS PARA LA PRODUCCIÓN, LA INNOVACIÓN, LA TECNOLOGÍA Y LOS LÍMITES DEL DESARROLLO**

**ORGANIZED SPACES FOR PRODUCTION, INNOVATION, TECHNOLOGY AND THE LIMITS OF DEVELOPMENT**

**Cintia Neves Godoi<sup>1</sup>, Sandro Luiz Bazzanella<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Docente Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria

<sup>2</sup> Docente Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado

### **RESUMO**

O presente artigo busca analisar o desenvolvimento de que maneira se constrói como ideologia e articula diferentes espaços organizados da produção ao longo do tempo, e como avança para estímulo às atividades tecnológicas, inovação sem necessariamente alterar sua característica de horizonte utópico. Para tanto, serão tratados como exemplos os estímulos à industrialização vinculada a ideia de desenvolvimento, e, posteriormente exemplos mais vinculados às organizações e aglomerações dos espaços produtivos, como em possibilidades de desenvolvimento de atividades produtivas mais atreladas à tecnologia e inovação. Desta maneira se mantém um padrão em que há uma busca incessante, com alterações nos estilos, expressões e perfis dos espaços organizados da produção, mas com permanência de características de dependência e de um desenvolvimento que sempre está por vir.

**Palavras-chave:** Espaços organizados da produção, inovação, tecnologia, dependência

### **RESUMEN**

Este trabajo busca analizar el desarrollo - que se construye como ideología y articula diferentes espacios organizados de producción a lo largo del tiempo, y cómo avanza para estimular las actividades tecnológicas, la innovación sin cambiar necesariamente su característica de horizonte utópico. Para tanto, se presentará ejemplos de estímulos a la industrialización vinculados a la idea de desarrollo, y, posteriormente, ejemplos más vinculados a organizaciones y aglomeraciones de espacios productivos, de actividades más vinculadas a la tecnología. e innovación De esta manera, se mantiene un patrón en el que hay una búsqueda incesante, con cambios en los estilos, expresiones y perfiles de los espacios organizados de producción, pero con la permanencia de características de dependencia y un desarrollo que siempre está por venir.

**Palabras clave:** Espacios organizados de producción, innovación, tecnología, dependencia



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

This paper seeks to analyze the development constructed as an ideology articulating different organized spaces of production over time, and how it advances to stimulate technological activities, innovation without necessarily changing its characteristic of a utopian horizon. Therefore, the industrialization stimuli will be considered as example, and, later, instruments linked to organizations and agglomerations of productive spaces, as possibilities for productive activities connected to technology and innovation. In this sense, a pattern is maintained in which there is an incessant search, with changes in styles, expressions and profiles of the organized spaces of production, but with the persistence of characteristics of dependence and a development that is always in the future.

**Keywords:** Organized spaces of production, innovation, technology, dependence

## INTRODUÇÃO

Compreendemos o desenvolvimento<sup>1</sup> como um projeto discursivo, ideológico<sup>2</sup>, contra-ideológico. Consideramos que este para ser construído necessita de instrumentos diversos, como por exemplo, os espaços organizados da produção.

A partir destes pressupostos, considera-se que os modos de produção apresentam-se crescentemente racionalizados em âmbito global, sobretudo com mais força após diferentes guerras, em função das demandas de consumo destas que mobilizaram diferentes localidades do mundo a produzir tudo para a sistematização das tragédias que se apresentaram nos mais diversos países envolvidos direta ou indiretamente nestes conflitos.

Para termos uma ideia dos alcances destes conflitos, municípios brasileiros foram destacados para produzir algodão para uniformes de combate.<sup>3</sup> Ou também se pode considerar os investimentos na indústria siderúrgica brasileira advindo das negociações governamentais<sup>4</sup> internacionais para apoiar o entendimento da dimensão do avanço dos modos de produção industrial em meio e após a segunda grande guerra.

1 “A palavra desenvolvimento sugere uma transformação de uma realidade numa direção dada, segundo um princípio acumulativo. Desenvolver-se é acumular riqueza material ou espiritual. (...) Queira-se ou não, o conceito de desenvolvimento implica uma certa filosofia da história, uma certa ideia de onde se pretende chegar.” (SANTOS, 1991, p. 59)

2 “A ideologia do desenvolvimento no arco de influência do capitalismo se firma por meio da criação de instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e suas diversas agências de monitoramento de desenvolvimento, e o Banco Mundial, para a oferta de créditos destinados à implantação de receituários previamente definidos e controlados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto, países “subdesenvolvidos”, ou seja, deficitários em relação aos padrões de produção e consumo de massa estabelecidos pelo capital e utilizados como meta de aferição do grau de seu desenvolvimento econômico, passam a ser assediados pelas organizações multilaterais com receituários e imposição de metas necessárias ao seu desenvolvimento. Países periféricos contraem dívidas externas estratosféricas, o que os tornam ainda mais dependentes dos países centrais – desenvolvidos”. (BAZZANELLA; GODOI, MARCHESAN, TOMPOROSKI, 2022, p. 73)

3 A dinamização da indústria do algodão tem relação direta com conflitos ao redor do mundo. O trabalho de pesquisa de doutoramento de Lirbóreo (2017) aponta diversos desdobramentos do circuito espacial da produção do algodão do Brasil.

4 Ver Bastos (1957), Hilton (1994), Vargas (2010), Mros (2011)



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesta perspectiva se pode considerar que os avanços de discursos que envolviam apresentação do modo de organização ou formação social e econômico dos países que se fortaleceram após as guerras, especialmente Estados Unidos e União Soviética.

No Brasil, diversas foram as ações e projetos para instalar instrumentos e ideais de desenvolvimento. “A Missão Cooke (1942) é considerada a primeira tentativa de diagnóstico global da economia brasileira e de seus problemas dentro de uma perspectiva de promoção do desenvolvimento do país.” Após esta missão também ocorreu a Missão Abbink (1948) “que influenciou o Plano Salte (que dava prioridade para saúde, alimentação, transporte e energia), do presidente Eurico Gaspar Dutra. Sob a chefia do economista Octavio e Gouveia de Bulhões, a missão buscou dar subsídios para políticas governamentais, uma vez que o Estado teria o papel ativo de coordenar investimentos realizados pela iniciativa privada, e o Brasil deveria aproveitar os recursos externos disponíveis, já que não dispunha de capital suficiente para industrialização do país” (Ianni, 1971, p. 96-98 apud Portugal e Da Silva, 2020)

A disseminação do modo de produção capitalista, portanto, passa a ser sistemática e liderada por países como Estados Unidos e Inglaterra. Mas, é preciso considerar que após a segunda guerra mundial havia também a União Soviética em busca de incentivar outros países a conhecerem suas formas de organização da produção, da política<sup>5</sup> e, da sociedade.

A planificação para a União Soviética se mostrava como projeto de racionalização das atividades do estado para garantir aumento da produção, e melhorias no acesso às estruturas produtivas, de consumo e de elementos para uma vida mais igualitária. Ao passo que os países capitalistas buscavam influenciar e adentrar países no sentido de combater o crescimento das ideias socialistas e comunistas, por meio da difusão da ideologia do desenvolvimento composto por receituário concebido desde ao centro desenvolvimento, à ser aplicado à periferia subdesenvolvida.

A competição entre setores que produzem um mesmo produto, para se ter uma ideia, era atividade considerada como de alta importância na União Soviética. O programa espacial soviético, por exemplo, fazia uso do instrumento de grupos especialistas em um mesmo produto e que deveriam atuar como competidores para que esta dinâmica gerasse resultados mais rápidos e consistentes.

Enriquecido pela guerra, e com um cenário de competição internacional pela liderança e influência global de maior número de países, o que nos parece é que os Estados Unidos buscam construir sua ideia de desenvolvimento como ideologia e como contra ideologia da planificação. A partir dessa conjuntura, a racionalidade produtiva ganha força também no trabalho intelectual no contexto das academias. E, com isso, ideologias e instrumentalizações são construídas como modelos e receituários para serem açambarcados para atividades, capitalistas ou socialistas.

5 “Enfim, em setenta anos a URSS saltou de um país feudal, sob o domínio da autocracia czarista, para uma nação moderna, com uma enorme experiência de participação popular e democrática e à condição de grande potência econômica e talvez à de primeira potência militar e científica.” (SANTOS, 1991, p.158)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



No que diz respeito à América Latina e no Brasil, houve grande esforço estadunidense de inserção de ideias, projetos, modelos, instituições e receituários na produção de estratégias de desenvolvimento, que se mostraram para inúmeros pensadores brasileiros, entre eles: Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini, André Gunther Frank, Fernando Henrique Cardoso, entre outros, como desenvolvimento dependente. Assim, a ideologia do desenvolvimento passou a ser o horizonte utópico praticamente no momento em que surgiu.

O modelo geral para alcançar o desenvolvimento inicialmente era fortemente vinculado à industrialização. Os intentos de disseminação de um projeto de desenvolvimento obviamente não se davam apenas mirando o Brasil, mas boa parte dos países. No caso da América Latina, um exemplo, marcante pode ser constatado com a constituição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL.

"Na América Latina, pressupostos keynesianos foram incorporados à CEPAL a partir de sua instalação, em 1948. Entre estes pressupostos, se destacaram textos como "Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico" de Raul Prebisch, publicado em 1952, e, principalmente "Introdução à técnica do planejamento", de Raul Prebisch, lançado em 1955. Nas obras em questão se admitiu o papel fundamental do Estado para formular propostas de desenvolvimento, para avanço no patamar das rendas pela industrialização. (Portugal e Da Silva, p. 37 e 38, 2020)

A partir da construção teórica que articula industrialização e desenvolvimento foram projetados ao longo do tempo formas de racionalizar a produção, sua disposição geográfica, setores privilegiados, localidades, dentre outras questões. E, uma perspectiva história permite elencar os diferentes modos de pensar a organização destes espaços produtivos e suas construções conceituais e teóricas. A cada tempo, forjando novas demandas ou possibilidades, de acordo com a necessidade de expansão do capital.

Desta maneira constata-se que havia sistematização através de missões, acordos e institucionalizações para estimular o processo de industrialização, com modelo específico de crescimento econômico e de disposição do estado nacional para financiar o capital nacional e internacional em suas demandas específicas, bem como produtos específicos, de acordo com interesses ou de transferências de atividades industriais obsoletas, ou vinculados aos recursos materiais (minerais) e humanos (mão-de-obra barata) disponíveis em cada país.

No entanto, não houve priorização das possibilidades manufatureiras produtivas locais, como ocorreu, por exemplo, de maneira sistematizada na China, mas sim se priorizou políticas e instrumentalizações que ao longo do tempo manifestaram diferentes agentes e interesses envolvidos e, sobretudo as garantias do capital nacional e internacional em seu regime de acumulação da riqueza socialmente produzida (mais-valia absoluta) em detrimento do trabalho.

Entender de que forma o desenvolvimento foi se colocando como necessidade, e de que forma os espaços organizados da produção dão suporte à continuidade e manutenção do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento como horizonte, se fará exercício no presente artigo. Com isso o primeiro aspecto de instrumentalização do desenvolvimento como etapas e como processo se vincula à definição do modo de produção industrial como força inicial. A partir de então a construção do arcabouço teórico e conceitual para tanto se voltou, em grande medida, para o entendimento do desenvolvimento, do crescimento econômico, a partir da industrialização. A produção, portanto, passa a ser o elemento central de atuação do estado, como ponte entre interesses internacionais. A racionalização da produção poderia ter mais de um caminho, como citado anteriormente no caso da China, aproveitando potencialidades comerciais e manufatureiras locais, no entanto, nem sempre este se apresenta como caminho, um exemplo pode ser apresentado através da busca por atração das indústrias siderúrgicas, posteriormente das disputas pela atração de indústrias automobilísticas. Então se apresenta aqui, que no Brasil, a racionalização da produção interna, se constrói de maneira configurada através das relações entre países, e especialmente de uma relação desigual.

## METODOLOGIA

O presente artigo está alicerçado em metodologia de conformação hipotético-dedutiva, bem como amparado em revisão bibliográfica qualificada, fundamental para a consistência necessária ao desenvolvimento das análises da relação entre o termo desenvolvimento e a trajetória histórica dos diferentes conceitos que apoiam a instrumentalização desta expressão ideológica e da relação entre desenvolvimento e organização da produção, bem como seus limites, expressos ao longo do texto.

Para abordar o tema desenvolvimento foram utilizados trabalhos de Theotônio dos Santos (1991, 2021) e Bazzanella *et al.* (2022). No que diz respeito às missões e levantamento de aspectos políticos e institucionais articulados à ideia de desenvolvimento na história brasileira foram utilizados elementos presentes nas análises de Portugal e Da Silva (2020).

Para explicar as alterações ao longo do tempo dos instrumentos forjados para dar sentido ao desenvolvimento como horizonte utópico cunhamos aqui o conceito de espaços organizados da produção. Fizemos uso da expressão espaços organizados da produção, portanto, como conceito de suporte ao entendimento das diferentes tentativas ao longo do tempo de organizar geograficamente os modelos de produção, seja em distritos, polos, arranjos, parques, e indicando que a cada período histórico os modelos criados e amalgamados em expressões estão vinculados à formas de pensar o desenvolvimento, mas comumente atrelados à uma articulação internacional, com agentes estrangeiros atuando de maneira vertical para alcançar potencialidades locais.

Os conceitos de verticalidade e horizontalidade de Milton Santos (2008), bem como de Formação Socioespacial foram utilizados para apoiar o entendimento da rede de relações e interesses na conformação da ampliação do processo produtivo com racionalidade capitalista nos diferentes espaços do mundo, e especialmente no Brasil, considerando aqui como exemplos as políticas de estímulo e organização da produção em arranjos, e posteriormente em parques.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Para abordar os Parques tecnológicos foram utilizados conceitos extraídos da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores -Anprotec e da Fundação Centro de Referências em Tecnologias Inovadoras - CERTI.

## **Desenvolvimento industrial como projeto, dependência como resultado.**

Compreender a dinâmica produtiva, e a diferença que fazem os modos de produção, suas organizações, localizações, modos de articulação são exercícios que apoiam tanto o entendimento da realidade e suas diferenças no espaço, quanto estimulam transformações sociais de maneiras diferentes nos espaços. Por exemplo, o que se diz é que mirar em projetos de determinado tipo ou de outro, através de investimentos públicos e privados transforma regiões.

A partir deste entendimento dos usos de teorias e conceitos, instrumentalizações e investimentos financeiros, técnicos, as formas de se relacionar com o ambiente são profundamente alteradas, tecnificadas, racionalizadas e permitem mudanças nas relações de trabalho, consumo, acúmulo de riqueza e, a partir das definições de distribuição e acesso às sociedades a renda e a riqueza socialmente produzida, bem como propriedades e terras.

A partir das relações entre estes elementos são constituídas as formações socioeconômicas (Marx), ou formações socioespaciais (Santos) que vão dinamizar sociedades e gerar especialização produtiva, estruturação de classes sociais, bem como criar formas de tornar complexa a compreensão da estrutura de classes e seus conflitos que envolvem grupos de interesses, organizações sociais, instituições e mesmo lideranças individuais.

Santos (1977) diz que para interpretar o espaço humano como o fato histórico é preciso articular a história da sociedade mundial à sociedade local, para compreender a realidade espacial e suas transformações, pois a histórica não se escreve fora do espaço, e não há sociedade a-espacial. Por isso mesmo, propõe considerar a Formação Social Econômica para apoiar a compreensão do espaço, para compreender as transformações das sociedades, em seus quadros próprios e em relação às forças externas.

Ainda para Santos (1977), os modos de produção, portanto, se tornam concretos a partir de uma base territorial, ou espacial, historicamente determinada e com isso as formas espaciais são linguagem dos modos de produção. As formas com que se organizam o espaço, se concentram em alguns pontos, se disseminam para diferentes países vão apresentar elementos que nos apoiam a compreender as sociedades. "Daí, na sua determinação geográfica, serem eles seletivos, reforçando dessa maneira a especificidade dos lugares." (Santos, 1977, p. 87)

Assim, conforme relações de poder e desigualdade de forças nas relações entre países, elites e sociedades, a expansão das formas de produção capitalista em diferentes territórios se dá por intermédio de intervenções políticas, econômicas e sociais. E no capitalismo estas transformações dependem da exploração das riquezas, das divisões em classes, dentre outros aspectos.

O principal efeito de 1989 é que o capitalismo e os ricos pararam, por enquanto de ter medo. Tudo o que fez com que a democracia ocidental valesse a pena para seus povos – previdência social, o estado de bem-estar social, uma renda alta e crescente para os trabalhadores, e sua consequência natural, a diminuição da desigualdade social e da desigualdade de oportunidades – resultou do medo. (BLACKBURN, 1992, p.103)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Para o desenvolvimento das atividades capitalistas são necessários portanto, diversos elementos. O trabalho intelectual para criação de termos, expressões, ideologias e todo um arcabouço institucional, normativo, técnico para apoiar a ampliação e captura de regiões que já foram chamadas de periferia, franja capitalista, fronteira dentre outras é fundamental para este sistema econômico complexo. Ou seja, o trabalho acadêmico, intelectual é estratégico para fundamentar teórica e discursivamente o modo de produção capitalista em toda sua complexidade.

Obviamente há diversos fenômenos envolvidos na transformação da realidade a partir da racionalização das atividades produtivas. No entanto, queremos chamar a atenção aqui para a centralidade dos aspectos estratégicos ligados às expressões utilizadas para caracterização ou impulsionamento das atividades produtivas e, de que maneira se apresentam sempre como um modelo externo.

Como chamamos a atenção no início do texto, nem sempre esse modelo advindo do capitalismo dos países ditos “desenvolvidos” a partir de agendas externas é considerado. Em países como a China, conforme Losurdo, lideranças políticas definiram que a racionalização produtiva partiria das possibilidades e potencialidades locais, para a, partir de então alçar estratégias de alcançar outras formas produtivas que estivessem mais avançadas do que as chinesas. A partir das ideias de Mao Tse Tung, portanto, buscou-se incentivar que os primeiros passos para buscar sair do atraso seriam, por exemplo:

"Nas condições atuais de guerra, todos os organismos, as escolas e a unidade do exército devem dedicar-se ativamente à cultura das hortaliças e dos cereais, à criação dos suínos, à coleta da lenha, à produção do carvão de lenha; devem desenvolver o artesanato e produzir uma parte dos cereais necessários a seu sustento [...] Os dirigentes do Partido, de governo e do exército em todos os níveis, bem como os das escolas devem aprender, sistematicamente, a arte de dirigir as massas na produção. Aquele que não estuda atentamente os problemas da produção não é um bom dirigente” (Pela redução do preço dos arrendamentos, 1 de outubro de 1943 *apud* Losurdo, 2005)

Mas, no caso brasileiro, as lideranças políticas e acadêmicas, de maneira geral, se dedicaram a pensar modelos de produção industrial com intuito de alcançar tecnologia, não necessariamente considerando as capacidades manufatureiras locais. Inserção de produtos, ou extração sistemática recursos para atendimento de demandas internacionais se tornaram comuns, numa espécie de perpetuação das heranças extrativistas do Brasil colônia.

Os pensadores dedicados a considerar o fenômeno do desenvolvimento e também do atraso foram ampliando o debate e diferentes percepções sobre o tema foram sendo cunhadas.

O campo de análise da teoria do desenvolvimento era, pois, muito amplo. (...). O pensamento liberal enfatizava as condições da modernização como substituição da sociedade tradicional. O pensamento nacionalista revolucionário enfatizava a dependência, as modificações da estrutura social, o conteúdo da industrialização e as condições internas da acumulação. (...). Tratava-se de extrair das contribuições teóricas existentes os elementos que permitissem induzir a modificação tecnológica, econômica, social e política e o desenvolvimento capitalista nos países atrasados. Tratava-se de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



superar os preconceitos que apresentavam ab initio a raça, o clima e outros fatores estáticos como limite definitivo ao desenvolvimento de modo de produção capitalista à escala mundial. (Santos, 1991, p. 17)

As divergências se deram em diversos aspectos. Theotônio dos Santos afirma que já nos anos 1950 haviam constatações de que o desenvolvimento do capitalismo e a industrialização de regiões não necessariamente conduziria ao surgimento de novas nações capitalistas independentes, mas conduziria a uma subordinação do crescimento econômico local, com subordinação da industrialização e das burguesias locais ao capital internacional.

O fenômeno, portanto do investimento estatal e empresarial em um modelo de desenvolvimento industrial, a partir de um viés externo resultaram no atrelamento do setor produtivo ou na continuidade deste atrelamento à interesses estrangeiros, não alterando a base de funcionamento do Brasil colônia, mas complexificando as relações de dependência.

Desde este momento, diferenciam-se e mesclam-se em um movimento histórico complexo, estes quatro níveis da dependência econômica: o nível do intercâmbio desigual entre a exportação de bens primários e a importação de bens manufaturados; o nível que vai se evidenciando posteriormente do pagamento unilateral, por parte dos países dependentes, dos serviços de transporte e tecnologia; o nível do movimento unilateral de capitais (primeiramente em carteira e, sobretudo posteriormente por investimento direto); e por último, o nível da sobreexploração a força e trabalho local ou emigrada para compensar as transferências de recursos gerados pelos três primeiros níveis. (Santos, 1991, p. 35)

Neste sentido, os resultados alcançados pelos embates pela inserção ou não em modelos de desenvolvimento, e em função das tomadas de decisões políticas e econômicas tornaram o Brasil um país que se industrializou, se especializou em setores produtivos específicos, mas, que de certa maneira ainda se coloca como exportador de produtos considerados de menor valor agregado pelo mercado internacional.

Apesar de todas estas oportunidades, dos seus enormes recursos e de sua extensão, o Brasil não pôde quebrar as barreiras da dependência e do subdesenvolvimento nos seus 500 anos de história. (...). Este fato histórico sempre representou um grande desafio ao pensamento político e social brasileiro, que vive obstinado pelo fracasso histórico deste “gigante deitado eternamente em berço esplêndido”, como diz (ou dizia!) o hino nacional. (SANTOS, 2021, p. 24/25)

Compreender a partir destas definições por projeto de desenvolvimento e, de que maneira esta estrutura internamente os modos de produção articulados internacionalmente é exercício do próximo item.

## Os espaços organizados da produção

Os espaços organizados da produção são uma das formas mais importantes de impulsionar a dinamização da produção e expansão das formas de produção crescentemente racionalizadas nos diferentes espaços, no contexto de conformação das sociedades burguesas



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



e, de suas formas de produção econômica, social, política e institucional, advindas dos séculos XVI e XVII à atualidade.

Polos industriais, distritos industriais, arranjos produtivos locais, *clusters*, ambientes de inovação, ecossistemas de inovação, parques tecnológicos. A cada tempo, novas expressões, palavras, conceitos são criados em ambientes acadêmicos para apoiar, justificar ou analisar a racionalidade da produção industrial no mundo, e estes termos foram abarcados no que denominamos aqui como espaços organizados da produção.

Cabe destacar que o espaço organizado da produção é uma forma de articular o processo produtivo, seus agentes econômicos, políticos e sociais, e é também uma organização discursiva em que a proposta de organização oferece características específicas ou superiores às outras propostas discursivas, políticas e econômicas. Assim, trata-se de uma forma de estimular a racionalidade da organização da produção, mas também de estimular ideologicamente esta racionalidade, sempre considerando que há relações de poder e de narrativas conferindo suporte à proposta de organização ou de análise da organização. Assim, é preciso considerar que confecção ou usos dos conceitos de determinado tipo de espaço organizado da produção estão ligados à características políticas, econômicas, teóricas e metodológicas. Assim, a terminologia “Arranjo Produtivo Local” tem seus usos ligados a determinado arcabouço, bem como vinculada a organização como rede, como cadeia, como sistema. Assim, a cada nomenclatura é preciso exercitar o esforço reflexivo para compreender os discursos e agentes envolvidos naquela caracterização.

O sociólogo Jessé de Souza chama a atenção para o fato das construções acadêmicas serem responsáveis pela criação de ideias, conceitos, temas e ideologias, que vão pautar os discursos midiáticos e, por vezes, as políticas e discursos empresariais e sociais. Quem cria termos e aplica significados profundos a determinados contextos nos quais se manifestam formas de produção, de extração de mais-valia, relações entre capital e trabalho é a intelectualidade, é a academia, e a partir das ideias são criadas estruturas que podem, e comumente são, de controle e domínio do processo produtivo, e da sociedade.

Não se trata de definir um conceito ou expressão em detrimento de outras, nem de fechar em si mesmo os usos, apropriações e significados destas expressões, pois é possível encontrar associações de toda ordem às palavras e, expressões diversas no ambiente acadêmico, político e empresarial. Mas, se trata de chamar a atenção para possibilidades de entendimento dos fundamentos do que se projeta e se institui, a partir dos usos das expressões, e da alteração destas ao longo do tempo e das relações de poder circunscritas em determinado contexto político, social e econômico.

Assim, no tempo e no espaço, a cada nova forma de caracterizar o que ocorre ou o que virá, apresenta formas de pensar as relações de poder, de produção, bem como relações de controle e racionalidade das relações sociais, técnicas e produtivas.

Importa aqui, não falar sobre todas as expressões cunhadas para o que estamos chamando de espaços organizados da produção. Como exercício de resgate na memória é possível citar expressões como distritos industriais, polos industriais, cadeias produtivas, sistemas produtivos, arranjos produtivos locais, *clusters*, ambientes de inovação, ecossistemas



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de inovação, parques tecnológicos. Mas, para considerar o modelo de desenvolvimento industrial priorizado no Brasil e suas possibilidades, serão analisadas duas formas de pensar estes espaços. Uma delas, talvez uma das mais recentes seja a expressão “Parques Tecnológicos”.

Esta forma de organizar a produção, concentrando geograficamente o setor produtivo vinculado à inovação é exercício que também ocorre em diversos países e se coloca como mais um modelo de estímulo ao setor produtivo. O que se percebe é que na atualidade o Brasil busca estas estratégias de alcance do desenvolvimento via investimento em Parques Tecnológicos e empresas inovadoras. Para problematizar criticamente esta questão, Theotônio dos Santos aponta que:

Esta superposição de etapas sócio-econômicas é, por sinal, um resultado inevitável da forma induzida como o capitalismo penetra nessas economias, trazendo inovações tecnológicas, formas de produção, organização e reprodução que surgiram em outros contextos sócio-econômicos. (Santos, 1991, p. 63)

Para corroborar com este pensamento, Milton Santos ao considerar a globalização e suas estruturas de alcance de diferentes territórios apresenta os conceitos de horizontalidade e verticalidade. O autor em questão aponta que estes conceitos advêm de longa trajetória, tendo sido cunhados e utilizados por geógrafos em diversos sentidos. Para ele, no entanto, o sentido se dá para entendimento das relações no espaço, por contiguidade territorial ou não. Assim, são horizontalidades extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, e por outro lado quando há pontos no espaço que, mesmo quando separados uns dos outros, asseguram funcionamento global da sociedade e da economia, estas são as verticalidades.

A construção do pensamento neste artigo se dá no sentido de dizer que Parques Tecnológicos são verticalidades, que se apresentam como a atual referência de espaço organizado da produção em continuidade ao entendimento do desenvolvimento como horizonte utópico dos países de capitalismo dependente. O incremento atual, portanto, é a condição da inovação como primordial, ou seja se nas discussões que sedimentaram o desenvolvimento como o caminho para as sociedades abandonarem o atraso e a desigualdade, este passaria a ser possível, em caso de investimento em exportação de riquezas, posteriormente caso houvesse investimento em industrialização, mais adiante, caso houvesse investimento em determinados setores, ou caso houvesse maior investimento na qualificação da população, mais adiante, caso houvesse investimento em diferenciação produtiva, e atualmente, caso haja maior investimento em inovação, e de preferência em inovações disruptivas.

Desta maneira, interesses externos moldam ações dentro dos países, especialmente dos dependentes, e Santos (1996) assevera:

A tendência atual é no sentido de uma união vertical dos lugares. Créditos internacionais são postos à disposição dos países e das regiões mais pobres,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital. Nessa união vertical, os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem aos subespaços em que se instalam e a ordem que criam é em seu próprio benefício. E a união vertical - seria melhor falar de unificação - está sempre sendo posta em jogo e não sobrevive senão à custa de normas rígidas. (Santos, 1996, p. 287)

O modelo de concentração geográfica de empresas inovadoras, portanto, passa a ser estratégia atual no modelo de horizonte do desenvolvimento, àqueles que vicejam o desenvolvimento também devem investir neste tipo de estrutura. Neste sentido, apresentar elementos que compõe este sistema de parques tecnológicos brasileiros é exercício do próximo item.

## Parques tecnológicos como espaço organizado da produção

De acordo com a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) existem diversos tipos de estruturas produtivas relacionadas à inovação que aqui estamos reunindo no conceito espaços organizados da produção, denominados como: incubadora de empresas, aceleradora de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo ou de *co-working*, laboratórios abertos de prototipação de produtos ou de processos, espaços de geração de empreendimentos, parques tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação, polo tecnológico, arranjo promotor de inovação, centros de inovação e áreas de inovação.

No que diz respeito aos Parques Tecnológicos, estes são considerados pela Anprotec como "Organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação."

"Parques Tecnológicos" são compreendidos como estruturas criadas para receber empresas que se destacam por suas capacidades inovadoras e, que em função de tal condição tem a potencialidade de contribuir de forma significativa com o desenvolvimento tecnológico, produtivo, social, local e regional.

De acordo com a Certi, uma fundação vinculada a atividades de organização de pesquisa, desenvolvimento e serviços tecnológicos, um parque tecnológico é um ambiente onde estão instaladas diversas empresas de segmentos diferentes, mas que têm a tecnologia como ponto focal de seus negócios e, que baseiam suas atividades em uma relação de sinergia entre três agentes principais: a indústria, as universidades e o poder público.

De acordo com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, no documento Estudos de Projetos de Alta Complexidade - Indicadores de Parques Tecnológicos (2019), houve um crescimento do segmento dos parques tecnológicos no Brasil, que no ano de 2000 somavam 10 parques, e que em 2017, já eram mais de 100 parques concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCuentRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Desta maneira, não se trata de receber nestes espaços empresas que não atendam certo grau de inovação, ou empresas que não buscam inovação, e, portanto, muitos setores e tipos de pequenas e médias empresas voltadas a demandas regionais e, nacionais, não buscam, ou não alcançam este tipo de espaço especializado.

No que diz respeito aos Parques Tecnológicos, Ambientes de Inovação ou Ecossistemas de Inovação, constata-se estímulo às empresas, especialmente fornecedoras de serviços, e de produtos ligados ao desenvolvimento de sistemas, softwares e, especialmente produtos usuários de serviços e produtos de grandes corporações. Estes também recebem suporte, investimento e estímulos por parte do Estado, que se apresenta como estrutura pública, para que as empresas se articulem com a capilaridade de grandes empresas internacionais de sistemas. O Estado também se apresenta como fornecedor de mão de obra, com formação qualificada pelas instituições de ensino superior, fomentando empreendedorismo e inovação para jovens e adultos, que vão se vincular diretamente a estas ofertas conectadas internacionalmente.

Se utilizarmos as concepções de horizontalidade e verticalidade de Milton Santos (1996), para analisar atores ou agentes envolvidos nestes processos, parece haver mais conexões verticais nas estruturas de Parques Tecnológicos, pois muitas empresas vão se articular com empresas fora do país.

Do ponto de vista das discussões sobre desenvolvimento se percebe continuidade, pois o que há de mais avançado em termos de estrutura construída, de acesso às mentes com formação para pensamento analítico, formação qualificada de mão de obra, e estruturas específicas para inovação se dá de maneira geral através instituições de ensino superior, e neste modelo se vincula diretamente a usos de estruturas para inovação e tecnologia.

Parece, portanto, haver uma escolha, diferente dos projetos anteriores mais atrelados à industrialização que vislumbravam articulação do processo produtivo, com divisão do trabalho vinculada ao processo produtivo de partes, componentes, produtos diversos enfim, mas não com características específicas inovadoras e tecnológicas.

Considerando a importância do investimento em inovação e tecnologia, mas buscando aqui problematizar o entendimento da busca maior de autonomia e soberania nacional e, considerando que o Brasil não teria ainda realizado uma revolução burguesa<sup>6</sup>, não tendo também realizado uma revolução industrial e, como tal também não tendo aprofundado a industrialização do país, senão abandonando as pequenas e médias redes produtivas horizontais, o estado brasileiro parece querer investir diretamente em setores de inovação e tecnologia, sem considerar aquilo que Mao Tse Tung chamou a atenção, as necessidades básicas da organização da produção primeiramente com demandas e possibilidades locais, regionais, nacionais. Além disso, se somam aspectos da necessidade de independência de setores-chave da sobrevivência, segurança alimentar, bem-estar, dentre outros aspectos.

<sup>6</sup> “Por esta razão, nossa revolução burguesa ficou na metade do caminho. As teses liberais foram assumidas pela oligarquia comercial, mineira e agrária e as tentativas protecionistas ficaram nas mãos dos débeis grupos de artesãos e fabricantes. (...). O caráter dependente destas indústrias limitava a força de uma burguesia industrial nascente e a subjuguava estruturalmente aos interesses do setor exportador”. (SANTOS, 1991, p. 32)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Sob tais prerrogativas de análise é urgente refletir sobre o caso da China, pois hoje se apresenta como o país com maior número de parceiros comerciais no mundo, e próximo aos Estados Unidos em termos de produtividade e inovação. No entanto, esta revolução ocorrida em tão pouco tempo, porque iniciada como projeto formalizado a partir da década de 1970, se estruturou através de um processo de organização da produção que abrangeu primeiramente a racionalização da produção de alimentos, posteriormente houve investimento em industrialização via produtos simples, alguns voltados à exportação, mas com perfil de baixo valor agregado e baixa qualidade, e a partir do reconhecimento das capacidades produtivas locais, regionais, nacionais é que se buscou alta racionalidade da organização da produção, com pesados investimentos em infraestrutura, para se estimular a produção industrial, em larga escala, e com alta capacidade de inovação e especialização em produtos tecnológicos.

Assim, vale questionar, será que este modelo de concentração dos investimentos e do que há de melhor na produção do conhecimento nacional em espaços organizados da produção vinculados a este modelo de “Parques Tecnológicos” é o suficiente para o crescimento econômico e avanços em melhorias na qualidade de vida da sociedade? Será esta uma das estratégias cruciais para o alcance do desenvolvimento humano, social e econômico com soberania nacional? Ao que tudo indica, a inovação e a articulação dos centros de pesquisas parecem ser imprescindíveis atualmente, urge considerar são serão suficientes diante das demandas nacionais de desenvolvimento.

Ainda nesta direção é preciso considerar: Será que os parques tecnológicos estão ligados a um modelo neoliberal<sup>7</sup> de produção, que acessa o que há de mais avançado em termos de estruturas do conhecimento no país, nossas universidades, acessa os jovens e recém-adultos com maior energia para dispende, e oferecer à sociedade produtos e serviços que fazem usos de bases de conhecimento e informação de grandes corporações das tecnologias de informação? Ou seja, oferecem tecnologias e produtos aprisionados em sua raiz à produção de conhecimento de outros países.

Destaca-se que muitos destes projetos e empreendimentos vão estimular as novas formas de empregabilidade, via contratação por projetos, por termo determinado, e trazem consigo uma série de padrões de organização do trabalho diferente dos acordos socialmente estabelecidos no contexto nacional entre capital e trabalho. Neste momento, não considerando que o trabalho e direitos trabalhistas fossem suficientes no país, mas se destaca que a falta de previsão do acesso ao emprego e a renda tem ligação também com o modelo neoliberal de precarização do trabalho.

Controlar de forma estruturada e hierárquica uma cadeia produtiva gera naturalmente um grande poder econômico, político e cultural. Econômico, pelo imenso fluxo de recursos, maior do que o PIB de numerosos países.

<sup>7</sup> O capitalismo é indissociável da história de suas metamorfoses, de seus descarrilamentos, das lutas que o transformam, das estratégias que o renovam. O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades. Nesse sentido, o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo e política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida. (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 7).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Político, pelo da apropriação de grande parte dos aparelhos de Estado. E cultural, pelo fato da mídia de massa mundial criar, com pesadíssimas campanhas publicitárias, uma cultura de consumo e dinâmicas comportamentais que lhe interessa, gerando boa parte dos problemas globais que enfrentamos. (DOWBOR, 2017, p.39)

Não se trata de negar o investimento do Estado à inovação, de considerar inadequado o modelo de investimento em Parques Tecnológicos, mas de considerar que os diferentes espaços organizados da produção foram propostos a partir das diversas facetas da ideologia do desenvolvimento, constituídas ao longo do tempo com agentes e interesses envolvidos em cada modelo. Analisar qual é a estrutura, qual o discurso ideológico que permeia cada tipo de espaço organizado da produção é exercício importante para subsidiar tomadas de decisão.

No caso dos Parques Tecnológicos, o que se percebe é que as estruturas são oferecidas nas localidades, são instalados equipamentos urbanos, técnicos, empresariais dentro das instituições de ensino, pesquisa e extensão, estimulados os discentes a serem protagonistas dos projetos empreendedores, e especialmente pensando produtos técnicos e inovadores.

Por fim é preciso questionar por que há essa substituição dos tipos de espaços organizados da produção e, por que se faz escolhas com redes de atores ou agentes tão distintos e distantes. Cabe, portanto, como exercício continuar a questionar, se os investimentos atuais se concentram em um modelo que atende às demandas da sociedade, se traz retorno à sociedade e, que não se apresenta apenas como capilaridade de acesso a investimentos públicos por parte de grandes companhias estrangeiras do setor de tecnologia.

Como forma de apoiar o entendimento da complexidade da questão é possível sugerir a relação entre o crescimento dos Parques Tecnológicos e demais espaços organizados da produção vinculados à inovação e o desempenho do Brasil no índice global de inovação.

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Wipo, na sigla em inglês) tem papel importante na análise das condições e, performance dos ecossistemas de inovação de 132 economias do mundo. Seus estudos e estímulos às políticas de inovação e tecnologia nos mais ricos e importantes países, se intitula "Índice Global de Inovação - Acelerando o Crescimento e Desenvolvimento". Ou seja, pertence aqui ao seletivo grupo de agentes internacionais que apoiam a disseminação de manuais e roteiros para que países estruturarem seus espaços organizados da produção, de maneira a atender estas indicações que possuem seus próprios conceitos, interesses e ideologias. Nesta direção, como forma de pensar a situação brasileira, em 2009, o dado apresentado pelo ranking da WIPO, na lista dos 132 países analisados, o Brasil ocupava a posição 50 no ranking global de inovação, e em 2021, a posição 57.

Em relatório sobre a inovação brasileira, intitulado "Desempenho do Brasil no Índice Global de Inovação" (2021) a Confederação Nacional da Indústria - CNI aponta que o desempenho em inovação do Brasil é de baixa competitividade, especialmente se comparado



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



com sua posição na economia global. Em 2021, ocupando a 12<sup>a</sup> posição no ranking das maiores economias mundiais, a colocação nacional em ranking de inovação se apresenta incompatível.

Por fim, não se trata de dizer que não há conexão entre investimentos neste tipo de espaços organizados da produção (parques tecnológicos) e melhoria ou queda no desempenho da inovação, pois é preciso considerar uma série de elementos, investimentos, agentes, interesses, discursos, e inclusive elementos contidos na conformação dos próprios índices. Não se trata, portanto de argumentar que embora tenha havido significativo investimento em estruturas para inovação, os resultados ainda não são transformadores. O que se pretende aqui é chamar a atenção para uma questão específica do discurso do desenvolvimento, e das transformações dos instrumentos ao longo do tempo, ou mesmo que de tempos em tempos apresentam novas possibilidades, discursos e conceitos, mas que fundamentalmente não parecem alterar as prerrogativas ideológicas do desenvolvimento como horizonte desejável, mas, na dinâmica econômica, política e social se mantém na condição de desenvolvimento dependente.

## CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar a construção do pensamento sobre desenvolvimento, especialmente como se conforma de maneiras diversas de acordo com países e suas condições. Através da criação do conceito de espaços organizados da produção foi possível articular diferentes tentativas de criação de agendas para países construindo ideologicamente ideias, conceitos e teorias de desenvolvimento que disseminam discursos e práticas de que conforme avancemos nas agendas propostas, o desenvolvimento se aproximaria.

Para considerar e problematizar criticamente esta ideia de horizonte utópico de conformação ideológica que se relaciona a um processo de dependência foram articulados analiticamente argumentos de Theotônio dos Santos e de Milton Santos, para permitir enxergar e desvelar de que maneira se articulam no tempo e no espaço os agentes representantes de países ricos, e como atuam para adquirir capilaridade com intuito de alcançar pontos no espaço e avançar suas atividades de exploração e criação de relações subordinadas.

Assim, foi possível considerar Parques Tecnológicos como espaços organizados da produção, e argumentar que embora inovação e tecnologia pareçam sim fundamentais à busca de autonomia, soberania de nações e povos, é preciso considerar o processo das mudanças das agendas e dos estímulos aos usos de novos construtos intelectuais e ideológicos para que estes investimentos tenham maior capacidade revolucionária.

Ou ainda, de considerar que todas as vezes que países periféricos assimilam agendas e receituários de desenvolvimento, advindos das instituições, das demandas econômicas financeirizadas, especulativas, vinculadas aos países desenvolvidos centrais, abrem mão de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



sua soberania, de incentivar a produção de ciência e tecnologia nacional e, sobretudo de potencializar a criatividade produtiva latente em âmbito local e regional, por meio do incentivo a produção articulada de uma ciência popular local e regional.

## REFERÊNCIAS

Abdal, Alexandre. Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais [online]. 2020, v. 22 [Acessado 24 Julho 2021] , e202005. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202005>>. Epub 21 Feb 2020. ISSN 2317-1529. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202005>.

BASTOS, Humberto. A conquista siderúrgica no Brasil: crônica e interpretação econômica das empresas e indivíduos nacionais e estrangeiros, que participaram da exploração dos recursos minerais e do desenvolvimento nacional. São Paulo: Martins, 1957

BAZZANELLA, Sandro Luiz; GODOI, Cintia Neves; MARCHESAN, Jairo, TOMPOROSKI, Alexandre Assis. **Desenvolvimento: conceito ou ideologia?** Revista Desenvolvimento em Debate, v.10, n.1, jan.-abr. 2022, p.57-79. Disponível no link: [https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista\\_dd\\_v10\\_n1\\_alexandre\\_tomporski.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v10_n1_alexandre_tomporski.pdf)

Confederação Nacional da Indústria - CNI, Desempenho do Brasil no Índice Global de Inovação, 2021.

Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/11/desempenho-do-brasil-no-indice-global-de-inovacao-2011-2018/>

Acesso em: Agosto de 2022.

BLACKBURN, Robin (Org.). **DEPOIS DA QUEDA: O Fracasso do Comunismo e o Futuro do Socialismo**. Tradução Luís Krauss, Maria Inês Rolim, Susan Semler. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil, Ensaio de Interpretação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974

HILTON, Stanley. **Oswaldo Aranha: uma biografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



The Global Innovation Index, 2011.

Accelerating Growth and Development. Soumitra Dutta, INSEAD Editor.

Disponível em: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/economics/gii/gii\\_2011.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/economics/gii/gii_2011.pdf)

Acesso em: Agosto de 2022

The Global Innovation Index, 2021.

Accelerating Growth and Development. Soumitra Dutta, INSEAD Editor.

Disponível em: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf)

Acesso em: Agosto de 2022

LIRBÓREO, F. L. O Circuito Espacial de Produção do Algodão Naturalmente Colorido na Paraíba-Brasil. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Geografia, 2017.

Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22052017-115134/publico/2017\\_LuciaFerreiraLirborio\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22052017-115134/publico/2017_LuciaFerreiraLirborio_VCorr.pdf)

Acesso em: 31 ago. 2022

LOSURDO, D. Revolução chinesa, antimperialismo e a luta pelo socialismo hoje. Entrevista, Revista Crítica Marxista, 2005.

MINISTÉRIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Estudos de projetos de alta complexidade - indicadores de Parques Tecnológicos. / Centro de apoio ao Desenvolvimento tecnológico. Ministério da ciência, tecnologia e inovação – Brasília: cDt/UnB, 2014.

Disponível em: [https://anprotec.org.br/site/wp-content/uploads/2020/06/PNI\\_FINAL\\_web.pdf](https://anprotec.org.br/site/wp-content/uploads/2020/06/PNI_FINAL_web.pdf)

Acesso em: Agosto de 2022

MROS, Günther Richter. Relações internacionais do Brasil no limiar da era Vargas: processo decisório e questão siderúrgica. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, [S.l.], v. 2, n. 10, p. 7-27, dez. 2011. ISSN 2316-2880. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/183>>. Acesso em: 31 ago. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v1i13.183>.

PINHEIRO, Ulysses Contingência e análise infinita em Leibniz. *Kriterion: Revista de Filosofia* [online]. 2001, v. 42, n. 104 [Acessado 20 Julho 2021], pp. 72-96. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-512X2001000200004>>. Epub 29 Set 2011. ISSN 1981-5336. <https://doi.org/10.1590/S0100-512X2001000200004>.

PORTUGAL, R. DA SILVA, A problemática regional nas primeiras décadas do Estado Desenvolvimentista. *História das Políticas Regionais no Brasil*.

Disponível

em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/206109\\_LV\\_historia\\_das\\_politicas\\_miolo\\_cap03.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/206109_LV_historia_das_politicas_miolo_cap03.pdf)

SANTOS, Theotonio Dos. **DEMOCRACIA E SOCIALISMO NO CAPITALISMO DEPENDENTE** Petrópolis/RJ. Editora Vozes, 1991.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



.. **Evolução Histórica do Brasil: Da Colônia à Crise da “Nova República”**. Expressão Popular: São Paulo, 2021.

SANTOS, M. A natureza do espaço. Edusp, 4. ed. 2008.

SILVEIRA, Helder Gordim da. A política externa de Vargas nos anos 30: continuidades e rupturas vistas na questão do Chaco. In: AXT, Gunter et al. (Orgs.) Da vida para a história: reflexões sobre a era Vargas. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2005.

SOUZA, J. A Ralé Brasileira. Editora da UFMG, Belo Horizonte, 2009.

SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

VARGAS, Getúlio. Discursos selecionados do presidente Getúlio Vargas. Brasília: Funag, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST4 - Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS UTILIZADAS DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA DA COVID-19 POR UMA EMPRESA DO COMÉRCIO VAREJISTA DA CIDADE DE IJUÍ-BRASIL

ORGANIZATIONAL STRATEGIES USED DURING THE PERIOD OF THE COVID-19 PANDEMIC BY A RETAIL COMPANY IN THE CITY OF IJUÍ-BRAZIL

ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS UTILIZADAS DURANTE EL PERÍODO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 POR UNA EMPRESA MINORISTA DE LA CIUDAD DE IJUÍ-BRASIL

**Sandra Mineia Cardoso Carneiro<sup>1</sup>, Vanessa Tais Scheffler Ciechowicz Wissmann<sup>2</sup>, Kátia Michele Maroski Scherer<sup>3</sup>, Euselia Pavaglio Vieira<sup>4</sup>, Jorge Oneide Sausen<sup>5</sup>, Sérgio Luís Allebrand<sup>6</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul (Unijuí); graduada em Administração e Ciências Contábeis e pós-graduada pela mesma Universidade.

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí); Bolsista Prosuc/Capes. Graduada em Comunicação Social – habilitação em Jornalismo pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra).

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado Rio Grande do Sul (Unijuí); Bolsista Prosuc/Capes; graduada em Direito pela mesma Universidade.

<sup>4</sup> Doutorado em Administração na Universidad Nacional de Misiones, UNAN, Argentina 2017/UFMS 2020.

<sup>5</sup> Pós-Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Brasil, 2011.

<sup>6</sup> Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil, 2010.

### RESUMO

Este artigo tem o propósito de investigar as estratégias e ações utilizadas por uma empresa de comércio varejista da cidade de Ijuí, Rio Grande do Sul (Brasil), durante o período da Pandemia provocada pela Covid-19 para se manter, adaptar e aperfeiçoar diante dos desafios e dificuldades geradas. Apresenta-se num primeiro momento, a tematização com base nas diversas publicações, que de uma forma geral trata dos efeitos e impactos que o período crítico da Pandemia gerou no setor do comércio varejista. Por conseguinte, por meio da pesquisa descritiva, qualitativa e com a realização de entrevistas não estruturadas, apresenta elementos e considerações acerca de estratégias e ações utilizadas pela empresa pesquisada para conseguir “sobreviver” durante o contexto pandêmico. Constatou-se a importância de se possuir uma Gestão Financeira consolidada na empresa, vinculando-se às vendas ao *e-commerce*, potencializando o *marketing* digital, além de motivar os funcionários, buscar alternativas outras no âmbito digital para conseguir vender os produtos e fortalecer as relações de fidelização entre os clientes. Conclui-se que a capacidade de adaptação, reinvenção e inovação foram determinantes na manutenção do negócio.

**Palavras-chave:** Competitividade; Estratégia Organizacional; *Marketing* Digital, *E-commerce*.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo investigar las estrategias y acciones utilizadas por una empresa minorista en la ciudad de Ijuí, Rio Grande do Sul (Brasil), durante el período de la Pandemia causada por Covid-19 para mantenerse, adaptarse y mejorar frente a la retos y dificultades generados. Se presenta en un primer momento, la tematización en base a las diversas publicaciones, que en general trata sobre los efectos e impactos que generó el período crítico de la Pandemia en el sector del comercio minorista. Por lo tanto, a través de una investigación descriptiva, cualitativa y mediante entrevistas no estructuradas, presenta elementos y consideraciones sobre las estrategias y acciones utilizadas por la empresa investigada para poder “sobrevivir” durante el contexto de pandemia. Se verificó la importancia de contar con una Gerencia Financiera consolidada en la empresa, vinculándose a las ventas de comercio electrónico, potenciando el marketing digital, además de motivar a los colaboradores, buscando otras alternativas en el ámbito digital para poder vender los productos y fortalecer la fidelización. relaciones entre clientes. Se concluye que la capacidad de adaptación, reinención e innovación fueron determinantes en el mantenimiento del negocio.

**Palabras llave:** Competitividad; Estrategia organizacional; Marketing Digital, Comercio Electrónico.

## ABSTRACT

This article aims to investigate the strategies and actions used by a retail company in the city of Ijuí, Rio Grande do Sul (Brazil), during the period of the Pandemic caused by Covid-19 to maintain, adapt and improve in the face of the challenges and difficulties generated. It is presented at first, the thematization based on the various publications, which in general deals with the effects and impacts that the critical period of the Pandemic generated in the retail trade sector. Therefore, through descriptive, qualitative research and through unstructured interviews, it presents elements and considerations about strategies and actions used by the researched company to be able to “survive” during the pandemic context. The importance of having a consolidated Financial Management in the company was verified, linking itself to e-commerce sales, enhancing digital marketing, in addition to motivating employees, seeking other alternatives in the digital sphere to be able to sell the products and strengthen the loyalty relationships between customers. It is concluded that the ability to adapt, reinvent and innovate were crucial in maintaining the business.

**Keywords:** Competitiveness; Organizational Strategy; Digital Marketing, E-commerce.

## 1 INTRODUÇÃO

Durante o período da pandemia ocasionada pela Covid-19, as empresas tiveram que passar pelo grande desafio de se manterem no mercado. Os estudos indicam que de “[...] abril a julho de 2020, as restrições de circulação de pessoas e de isolamento social impostas pelos municípios e estados, com o intuito de conter o avanço do vírus, provocaram impactos diretos no emprego e renda da população” (SILVA; SILVA, 2020, p. 3).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Além disso, pode-se aferir, conforme pesquisa realizada pelo Sebrae (2020), que o impacto sobre a situação financeira das micro e pequenas empresas na visão dos empresários, apontam que: 24,4% das empresas estão em situação financeira ruim, 49,0% estão em situação razoável e 26,6% estão em situação financeira boa. O estudo ainda mostra que mesmo antes da pandemia as empresas não estavam com uma situação financeira boa.

Apesar da crise, as micro e pequenas empresas têm tido um papel cada vez mais relevante na economia brasileira. Representando atualmente 30% do valor adicionado ao PIB brasileiro e mais da metade dos empregos formais do país (SEBRAE, 2020). De forma análoga, os maiores afetados com toda a situação pandêmica são as pequenas empresas. Segundo pesquisa (SEBRAE, 2020), em 2020 existiam um total de 17.725.432 micro negócios, o qual 13.161.098 sofreram devido à nova crise econômica. Não obstante, o setor de varejo sofreu vários impactos, dentre eles, devido às medidas de isolamento social, além do desafio de atender a demanda corrente, em face do risco de aumento da taxa de ruptura dos fornecimentos de produtos.

Vale lembrar que a economia global foi afetada profundamente, especialmente para os varejistas. Afinal, esse setor ainda tem lembranças vívidas dos problemas causados na última vez que o transporte e distribuição passaram por crise, na greve dos caminhoneiros. O varejo levou meses para recuperar as vendas naquele ano. Em 15 dias, o setor contabilizou perdas que alcançaram os R\$ 5,2 bilhões (SEBRAE, 2020).

Neste contexto de crise, inúmeras perdas amargas apareceram. Como resultado, um estudo da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, mostrou que, no ano de 2020, em torno de 75 mil pontos de vendas foram fechados, afetando principalmente setores como o de artigos automotivos, vestuário e livrarias, que dependem de uma grande circulação de pessoas.

Ademais, todo este contexto se traduz na necessidade de as empresas terem de se adaptar às mudanças, o que fez com que os pequenos negócios respondessem mais rápido a estímulos do mercado e a incorporação de novas tecnologias (ANTONIK, 2016). Para que as pequenas empresas continuem no mercado, principalmente em tempos de crise, a gestão financeira é uma ferramenta imprescindível, pois auxilia o gestor na tomada de decisões através da análise das atividades financeiras da organização, proporcionando um crescimento sustentável com os menores custos e a maior rentabilidade possível. (ALMEIDA; BELIZÁRIO, 2020).

Face ao exposto, a problematização que orienta a pesquisa está alicerçada em questões relacionadas aos desafios e dificuldades enfrentadas diante da pandemia, às estratégias adotadas, aos processos da Gestão Financeira da empresa, entre outras, a saber: como estão estruturadas as atividades de Gestão Financeira da empresa? Como a Covid-19 afetou a empresa? Quais os maiores desafios e dificuldades enfrentadas? Quais estratégias/ações foram criadas para buscar superar o período e a possibilidade de crise?

O objetivo consiste em evidenciar as estratégias utilizadas para enfrentar esse período pandêmico em um comércio de calçados, roupas e acessórios, situado na cidade de Ijuí, localizada no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil). O município conta com uma população de aproximadamente 90 mil habitantes e a economia local está alicerçada

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



basicamente pelo comércio, unidades de ensino superior e estabelecimentos de saúde, possuindo três hospitais referências na região.

Importa destacar que a pesquisa se justifica pela relevância das atividades do comércio varejista no mercado regional e pela atual crise enfrentada pela Covid-19 - que ainda arrasta com as suas consequências. O intuito é trazer à luz informações relevantes e atuais sobre as Estratégias Organizacionais adotadas nas micro e pequenas empresas e sobre o cenário de crise vivido pela Pandemia causada pela Covid-19. Com isso, oferece resultados que poderão ser utilizados como base para pesquisas futuras sobre a necessidade de incentivar a adoção de novas estratégias organizacionais nas empresas com vistas a manter a competitividade.

Este estudo está organizado, para além da introdução, da seguinte forma: apresenta os caminhos metodológicos adotados para dar conta do movimento empreendido; tematiza os efeitos e impactos da pandemia no setor do comércio varejista; apresenta as estratégias e ações utilizadas por uma empresa do comércio varejista da cidade de Ijuí, Rio Grande do Sul, para enfrentar os efeitos e impactos da pandemia; por fim, apresentam-se as considerações do trabalho.

## 2 METODOLOGIA

No que se refere à metodologia aplicada neste trabalho, está expressa seu campo da ciência, sua finalidade, sua abrangência temporal, seu objetivo, sua natureza, seu procedimento técnico, seu local de realização e seus dados. (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013)

Nesse sentido, o seu campo da ciência é multidisciplinar, uma vez que envolve um conjunto de disciplinas como administração, finanças, economia e contabilidade. A finalidade da pesquisa é aplicada, pois seus resultados são voltados para a aplicação prática e sua consequente reflexibilidade. Por conseguinte, a abrangência temporal é transversal, pois o estudo representa um determinado momento e os seus respectivos resultados expressam apenas o momento de sua realização.

Quanto ao objetivo da pesquisa, este é exploratório descritivo. Exploratório porque visa proporcionar familiaridade com o tema, tornando a pesquisa explícita e construindo hipóteses face à problematização. Além disso, está estruturado através de levantamento bibliográfico (livros, artigos etc) e entrevista não estruturada. É, também, descritiva, pois visa descrever as características de determinado contexto/local, ou ainda a relação entre variáveis, fazendo-o uso, como já supracitado, de pesquisa não estruturada (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013).

Não obstante, a natureza da pesquisa é qualitativa, pois visa a interpretação subjetiva do objeto analisado, a saber, objetiva compreender os impactos da pandemia da Covid-19 na Gestão Organizacional e Financeira das pequenas empresas, as respectivas estratégias para amenizar os impactos, as dificuldades e desafios enfrentados, os modos de se “reinventar” diante dos contextos que surgiam.

A entrevista, de forma não estruturada, ou seja, sem um roteiro prévio, em forma de diálogo aberto, foi realizada, de forma presencial, com uma empresa que atua no comércio varejista de calçados, roupas e acessórios na cidade de Ijuí/RS - Brasil. A procedência dos dados é primária,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



pois os dados foram coletados de forma original pelos pesquisadores. A coleta de dados foi realizada de forma presencial. Portanto, os dados obtidos foram gravados e transcritos para a construção deste estudo. Para Mattos (2005), A entrevista não-estruturada — aquela em que é deixado ao entrevistado decidir-se pela forma de construir a resposta

Outrossim, as entrevistas foram sistematizadas, transcritas e analisadas com base na análise de conteúdo. Para Bardin (2011), a análise de conteúdos tem por objetivo a manipulação de mensagens para confirmar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem. Em suma, para Bardin (2011), é uma leitura aprofundada, determinada pelas condições oferecidas pelo sistema linguístico e objetiva a descoberta das relações existentes entre o conteúdo do discurso e os aspectos exteriores. Ademais, a técnica permite a compreensão, a utilização e a aplicação de um determinado conteúdo.

### 3 EFEITOS E IMPACTOS DA PANDEMIA PROVOCADA PELA COVID-19 NO COMÉRCIO VAREJISTA

Ao iniciar esta seção, importa esclarecer que o varejo, conforme Kotler e Keller (2019, p. 582) inclui “[...] todas as atividades relativas à comercialização de bens ou serviços diretamente ao consumidor final para uso pessoal e não comercial. Um varejista ou loja de varejo é qualquer empreendimento comercial cujo volume de vendas provenha principalmente do varejo”.

A pandemia da Covid-19, que teve início na China e se espalhou pelo mundo, teve um grande impacto na economia brasileira. De abril a julho de 2020 houve restrições de circulação de pessoas e isolamento social, impostos pelos municípios e estados com o objetivo de conter o avanço do vírus. Essas medidas ocasionaram impactos diretos no emprego e na renda da população, sendo os trabalhadores informais os primeiros afetados pela crise, seguido dos formais. As micro e pequenas empresas foram as mais afetadas, pois apresentaram dificuldades na gestão de caixa, sendo os setores mais afetados os de alimentação fora de casa, turismo e transporte (SILVA; SILVA, 2020).

Conforme estudos realizados pelo Sebrae (2020), a pandemia da Covid-19 mudou o funcionamento de 5,3 milhões de pequenas empresas no Brasil, interrompendo temporariamente as atividades de outras 10,1 milhões de empresas. Dentre as que continuam funcionando 41,9% realizam entregas apenas via internet, e 21,6% estão trabalhando remotamente.

O varejo é a venda direta de produtos aos consumidores finais, normalmente em pequena quantidade. É um dos setores mais importantes da economia pois movimenta muitos recursos e gera mais de 7 milhões de empregos no Brasil. Esses números vêm aumentando nos últimos anos, mas com a chegada da pandemia da Covid-19 no país, grande parte da atividade econômica caiu drasticamente ou foi suspensa, especialmente a maioria das atividades no setor de varejo (BANCO DO NORDESTE, 2020).

Em pesquisa realizada pela Cielo (2020), mostra-se que desde o início do surto de Covid-19, o varejo total no Brasil apresentou queda de -29,0%, desacelerando nas primeiras semanas de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



abril. A pesquisa também mostra os impactos divididos por setores comparando o período de fevereiro de 2019 com março a abril de 2020.

O setor de bens não duráveis teve a menor queda amenizando o impacto do período; o setor de bens duráveis teve uma queda de -44,6%; o setor de serviços, maior impactado desde o surto, teve queda de -58%; o setor de Drogarias e farmácias apresentou queda de -1,4%; o setor de supermercados teve crescimento de 16,9%; o setor de postos de gasolina teve queda de -31,4%; o setor de vestuário teve queda de -63,7%, o setor de Móveis, Eletro e Lojas de Departamento teve queda de -39,7% ; o setor de Materiais para Construção teve queda de - 15,4%; O setor de Turismo e Transporte teve queda de -72,2%; o setor de Bares e Restaurantes teve queda de - 54,1% ; O setor de Serviços Automotivos e Autopeças teve queda de -26,9%; os Demais Setores em Serviços apresentaram queda de -47,1% (CIELO, 2020).

Apesar das quedas nos mais diversos setores do varejo, o comércio eletrônico teve uma alta significativa com a pandemia. Além disso, o setor de beleza registrou um aumento de 54% na demanda por este tipo de serviço em relação a 2019. No entanto, os períodos de *lockdown* foram bastante amargos para os profissionais que ficaram totalmente impossibilitados de atuarem (SEBRAE, 2020). Destarte, devido a esse contexto todo, muitos lojistas que nunca tinham pensado em vender pela internet e consideravam essa venda inviável, tiveram que construir plataformas de vendas digitais em pouco tempo, e uma das soluções para essas vendas foram as plataformas de *marketplace* de venda que permitiam terceiros a vender as suas mercadorias em sítios eletrônicos.

Além disso, é importante destacar, conforme pesquisa realizada pela Fecomércio (2020), que o vestuário foi a atividade mais afetada pela pandemia e deve fechar o ano com queda de 25% no faturamento.

De acordo com levantamento da Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (ABComm) e Neotrust, as vendas cresceram 68% em relação a 2019, o que elevou a participação do e-commerce na receita total do varejo, que passou de 5% no final de 2019 para mais de 10% em poucos meses, no ano de 2020. A associação estima que em 2020, 20,2 milhões de consumidores fizeram compras na Internet pela primeira vez e, 150 mil lojas começaram a vender por meio da plataforma. De acordo com o balanço, são mais de 301 milhões de compras pela internet, com um valor médio de 419 reais (G1, 2021).

Na pesquisa realizada por Butragueño (2019), revela-se que mais de 93% das compras iniciaram com uma pesquisa na internet, e mais de 60% dos consumidores mudam o lugar de compra ao longo do tempo devido à experiência de compra. Isso dá a entender que o consumidor hoje, busca ser o centro das atenções, isso porque o mesmo deseja que suas necessidades sejam atendidas, e com isso todas as empresas precisam estar de olho no que atrai os clientes. Antes o que se via era grandes empresas colocando no mercado inúmeros produtos, mas será que fazia sentido encher as prateleiras de novas mercadorias ou fazer uma pesquisa de mercado que buscasse compreender as necessidades dos clientes?

Em uma pesquisa que foi realizada pela SBVC – Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (2020) mostrou que 78% dos entrevistados estão satisfeitos com as compras realizadas no

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



período da quarentena, e 70% deles pretendem continuar comprando mais por sites e aplicativos depois da pandemia.

Todavia, é importante lembrar que as empresas que realizam suas operações de maneiras simplistas apenas com a utilização das plataformas para a venda de seus bens de produção acabam por cometer o erro de dar ênfase apenas na venda como forma de gerar de lucro, todavia, deixam de lado um grande potencial de estabelecer um relacionamento com o cliente, de modo que por uma questão de viés inconsciente trata todos clientes de uma maneira massificada com pacotes pré-estabelecidos com o intuito de aumentar a geração de receita, tornando assim o relacionamento algo frágil e sem vínculo, de maneira que o cliente reconhece pouco valor na experiência da compra (SANTANA, 2020).

Portanto, em meio a uma adversidade como a nova pandemia advinda da Covid-19, os negócios devem estar atentos a novas maneiras de comunicação de vendas com seus clientes, pois essa é uma das principais maneiras de continuar com a atuação do negócio, uma boa maneira de fazer isso é por meio do Marketing Digital (OLIVEIRA, 2020; LUCENA, 2014).

## 4 ESTRATÉGIAS E AÇÕES UTILIZADAS POR UMA EMPRESA DE COMÉRCIO VAREJISTA DA CIDADE DE IJUÍ/RS PARA ENFRENTAR A PANDEMIA DA COVID-19

Esta seção dedica-se a compreender e elucidar as estratégias e ações utilizadas por uma empresa de comércio varejista durante o período pandêmico, a empresa está situada na cidade de Ijuí, Rio Grande do Sul. A entrevista foi realizada de forma não estruturada, ou seja, com perguntas abertas e sem um roteiro pré-definido com a proprietária da empresa.

Face ao contexto da pandemia, a proprietária da empresa salientou que as principais dificuldades que surgiram foram a de vir a *“se reposicionar em um momento em que as lojas físicas foram obrigadas a fechar, foi preciso comercializar os produtos para manter a sustentabilidade da loja. Uma dificuldade foi a instabilidade, a incerteza do que aconteceria, quanto tempo precisaria ficar com a loja fechada. Em alguns momentos éramos liberados para abrir o comércio e em seguida obrigados a fechar novamente. Outra dificuldade foi o mindset do time de funcionários, foi preciso passar a atuar mais ativamente buscando os clientes. Além disso, adquirir produtos para comercializar no final do ano de 2020 e as vendas não se concretizarem”*.

Além disso, conforme a proprietária, a pandemia causou a oscilação no faturamento da loja, para ela, *“nos primeiros meses a pandemia ocasionou prejuízos, mas, devido a estratégia do e-commerce, o faturamento foi satisfatório comparado ao faturamento de 2019 e, comparado à realidade econômica dos demais lojistas que não possuíam a opção do e-commerce. Nesse sentido, durante a pandemia, pode-se afirmar que o faturamento oscilou, porém, foi possível manter a saúde financeira do estabelecimento”*.

Ainda sobre os prejuízos ou o faturamento da loja durante a pandemia, a proprietária relatou que *“a loja obteve um faturamento recorde no ano de 2019. Já em 2020, conseguiu-se um*

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



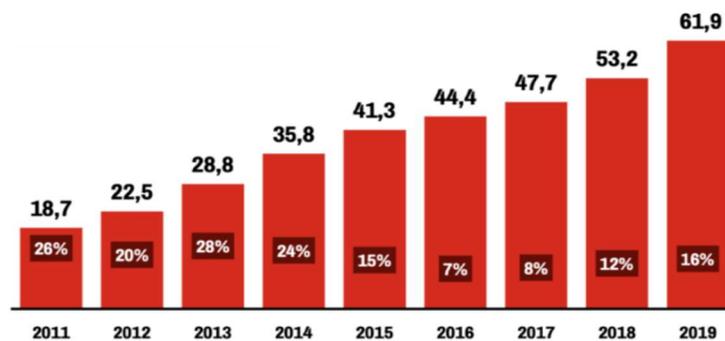
APOIO:



*faturamento de 50% se comparado a 2019. Comercializou-se o estoque que já estava pago, com isso, melhorou o fluxo de caixa, os produtos foram comercializados com uma margem menor de lucro, pois o objetivo era receber o custo da mercadoria, o valor das comissões e o valor das despesas gerais da loja”.*

Nessa direção, pode-se considerar que aquele que não se adequou e ofereceu novos meios para driblar o isolamento perdeu parte das vendas para quem já entendeu que o comércio precisa continuar funcionando mais de forma online do que física. Segundo Novaes (2021), o mercado do e-commerce já vinha crescendo, isso é fato, mas entende-se que mesmo com o fim da pandemia e a retomada das atividades de forma presencial ele não deve desacelerar, muito pelo contrário, conforme o gráfico 1.

**Gráfico 1 - Crescimento do e-commerce no Brasil**



Fonte: Sarraf (2019).

Da mesma forma, destaca-se que a entrevistada já atuava na gestão financeira e, com o crescimento da loja, pensou na abertura de franquias, com isso, passou a delegar a parte financeira para um profissional específico. Assim sendo, nesta fase, houve redução do resultado financeiro da loja, e face a isso, definiu retornar o foco para atuação na loja matriz e fortalecer o *e-commerce*, buscou apoio do Sebrae para a formação em gestão financeira e desde então está à frente da gestão financeira da empresa.

Sobre as ações que realizou nos primeiros meses, a proprietária cita que nas primeiras semanas de março os lojistas foram obrigados a permanecerem com seus estabelecimentos fechados por 15 dias e no mês de abril teve *lockdown*, “*neste período, concedi férias aos funcionários, mantive o funcionamento da loja com apenas dois funcionários. Optei, também, pelo incentivo do governo em relação ao pagamento dos funcionários e passei a pagar percentual de comissionamento por venda sem estabelecer metas, naquele momento o importante era efetivar a venda*”.

Outra estratégia utilizada foi a de atuar com *e-commerce*, com isso, conseguiu vender o estoque que já estava pago. Outrossim, cancelou compras conforme a política dos fornecedores e manteve a aquisição de produtos com maior aceitação por parte dos clientes. Lembro que “*os fornecedores não estavam oferecendo novidades naquele momento, e precisei aquecer as vendas com os produtos existentes no estoque e nos estoques dos fornecedores*”.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Cancelamento de eventos, festas, casamentos, etc. fez com que diminuíssem as vendas de vestuário. “De acordo com Marcelo Prado, diretor da Inteligência de Mercado (IEME), em abril de 2020 a produção de vestuário no Brasil caiu mais de 90%, impactando diretamente nas vendas, que indicaram um déficit de 70%” (FAVARETTO, 2020, p. 1).

Não obstante, a proprietária relatou que também passou a realizar “leilão online” com peças que possuía em duplicidade, essa ação foi um sucesso em termos de aceitação e participação dos clientes, pois, “*eu possuía grande quantidade de produtos em estoque sendo um facilitador para as vendas*”. Ao adquirir novos produtos a proprietária precisou se adaptar, pois naquele momento os produtos a serem utilizados em festas e/ou eventos não estavam tendo procura, visto que estavam proibidas.

Em 2018, a proprietária implementou melhorias no site da empresa, adquiriu um *software* que controlava em tempo real as vendas e o estoque da loja, o CRM, *Customer Relationship Management*. Sua tradução seria algo como Gestão de Relacionamento com o Cliente, este *software* permite um relacionamento mais próximo e personalizado com os clientes, e proporciona uma experiência única com a marca. A tecnologia permite visualizar, acompanhar a movimentação dos clientes no site, qual o tempo de retorno do mesmo às compras, permite fazer buscas dos clientes que estão pesquisando no site e estabelecer uma estratégia para que eles busquem a loja física. O CRM contribuiu de forma excepcional durante a pandemia, trazendo à luz informações importantes sobre o comportamento do cliente permitindo que se estabeleçam novas estratégias organizacionais.

Outra estratégia foi a incrementação e utilização de Quiz nas redes sociais da loja, com prática de perguntas e respostas, o que tornou o momento mais descontraído, mas para alavancar as vendas, a proprietária fez uso do recurso de leilões on-line, sendo que esta prática gerou o melhor retorno financeiro. “*Para estabelecer vínculos com os parceiros e demais lojistas, eu sorteava brindes de outros estabelecimentos. Ainda com o intuito de tornar as lives mais atraentes, passei a trazer convidados que abrilhantaram esses momentos*”.

Em consonância, tendo em vista as dificuldades vivenciadas pelos empreendedores, os mesmos tiveram a ideia em inovar os seus serviços. Uma das ideias primordiais, pautou-se no investimento do marketing digital aos diversos tipos de varejo. A aplicação da ferramenta pontua positivamente no que diz respeito a divulgação dos produtos nas mídias sociais com maior índice de interatividade entre vendedor e cliente (MARCELINO; REZENDE, MIYAJI, 2020).

Com o passar do tempo, a proprietária passou a realizar *lives* três vezes por semana, sendo que atualmente, estas ocorrem às quartas-feiras e aos sábados. É uma estratégia inovadora, e está em consonância com a informação de que o *e-commerce* teve um aumento de 32,6%, ou seja, é possível entender que mesmo em períodos de crise, os clientes ainda demonstraram interesse em comprar, mesmo mudando o hábito de compra em lojas físicas (CRUVINEL, 2020).

Em consequência da pandemia, as vidas das pessoas e empresas de todos os setores sofreram muitas mudanças. Entre elas, restrições ao deslocamento de consumidores, trabalhadores e bens de consumo, impactando a logística, atividades rotineiras e interações interpessoais (EY PARTHENON, 2020). A partir disso, mudanças de hábitos e padrões de comportamento que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



estavam em movimento tiveram uma grande aceleração. A dinâmica de digitalização dos negócios e intensificação do uso de canais digitais é um exemplo disso (EY PARTHENON, 2020).

Por outro lado, a proprietária precisou motivar os seus funcionários a vender de maneira diferente daquela habitual, ou seja, somente ocorriam vendas de forma on-line. Passou também a ser transparente com a equipe, mostrando que teriam alternativas para se manter no mercado, mas que isso dependia do empenho de todos. Além disso, inclusive precisavam motivar os próprios clientes, uma vez que todos estavam passando por momentos desafiadores.

Destarte, uma alternativa motivacional foi a de melhorar o clima organizacional, *“passei a utilizar músicas animadas e a incentivar as vendas, incentivar os funcionários a darem o seu melhor, desfocando os mesmos das notícias ruins que eram veiculadas constantemente”*. Importa destacar que a empresa já contava com doze funcionários antes de iniciar a pandemia, depois passou a atuar com seis funcionários e, durante a pandemia, manteve o seu quadro funcional, porém, passou a contar com estagiários para integrar a força de trabalho. Atualmente conta com um gerente, dois vendedores, um profissional de marketing e dois estagiários. Neste período também ajustou seus processos para diminuir a incidência de horas extras.

Destaca-se ainda, que a empresa passou a se mudar de local em plena pandemia (2020), pois sempre buscou pensar e idealizar um lugar personalizado e aconchegante para seus clientes, aliado a isso a possibilidade de diminuir o valor pago de aluguel. O novo local escolhido é amplo, um pouco distante do centro da cidade de Ijuí, mas o ponto é bem localizado e com maior disponibilidade de vagas de estacionamento. Para realizar essa mudança de endereço, a proprietária contou com o apoio de um financiamento do Pronampe (Programa de Crédito criado pelo Governo Federal, instituído pela Lei nº 13.999/2020), que tem o objetivo de ajudar o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas.

Salienta-se, ainda, que a empresa teve matérias veiculadas nos principais meios de comunicação do estado do Rio Grande do Sul, principalmente na RBS TV e no SBT. Além disso, as entregas das mercadorias ocorreram sem dificuldades, a loja passou a utilizar o Correio para realizar as entregas.

Sobre a relação com a concorrência durante a pandemia, a proprietária cita que notou uma certa resistência por parte dos concorrentes em relação às ações propostas por ela, *“eles se mostravam mais preocupados em cumprir as determinações do governo no sentido de fechar as portas do que propriamente achar alternativas para manter a sustentabilidade do negócio”*.

Outrossim, sempre existem buscas por melhorias, um exemplo disso é a abertura de franquias que iniciaram devido a pedidos de algumas empreendedoras e, após um período de dedicação a estas franquias, *“[...] percebi que a melhor alternativa para a empresa estava em focar e ampliar o e-commerce”*. Notou-se, ainda, que durante o Carnaval de 2022 e o aumento dos casos de Covid-19, o faturamento aumentou novamente devido ao e-commerce, uma prática pouco utilizada pelos concorrentes.

Ademais, é possível perceber que e-commerce conseguiu suprir a demanda enquanto as lojas físicas sofriam com as restrições impostas para proteger a população da proliferação da Covid-

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



19. Dadas as limitações, a sociedade se permitiu testar e explorar os serviços on-line, aproveitando a praticidade de consumir a qualquer hora usando computador ou celular, sem precisar sair de casa. Compras pela internet se tornaram essenciais e, percebe-se que as redes sociais estão ganhando cada vez mais força como ferramentas de negócio com alavancagens relevantes, além disso, há uma evolução também nos novos meios de pagamentos, como a ferramenta PIX, lançada no Brasil em 2020.

Foi possível notar, também, que a empresa pesquisada teve que se adaptar e inovar em inúmeras frentes diante da pandemia que assolou o mundo todo e as empresas dos diversos segmentos. A proprietária, conforme pesquisa realizada, conseguiu inovar e colocar os seus funcionários a realizar vendas e explorar o *marketing* a partir das redes sociais e métodos distintos que potencializaram as vendas e auxiliaram a enfrentar os diversos desafios impostos pela pandemia. Importante ressaltar, também, que a empresa já buscava, desde a sua fundação (2005), a inovação, sendo reconhecida pelo estilo de seus produtos, sempre voltados às tendências, e com o objetivo satisfazer os clientes e proporcionar a melhor experiência em relação a aquisição dos produtos, atendimento e realização dos desejos, prestando suporte aos mesmos.

Portanto, a empresária soube dar conta das inúmeras dificuldades que passaram a acometer o comércio varejista, buscou estratégias e ações coerentes com a empresa e os seus clientes, buscou motivar toda a equipe com práticas de Clima Organizacional, deu ênfase no *e-commerce*, e no *Marketing* Digital, não perdeu de vista a Gestão Financeira da empresa, buscou apoio com representantes e também as ações do Governo Federal, além de ousar a troca do próprio espaço da empresa, o que demonstra o espírito empreendedor, a confiança e conhecimento empresarial. Todavia, destaca-se para a forma consolidada e inovadora que a empresa já possuía, antes mesmo da pandemia surgir, tudo isso auxiliou a enfrentar os impactos, desafios e todas as dificuldades.

## 5 CONCLUSÃO

Com a pandemia da Covid-19, notou-se que a maior parte do comércio passou a ter restrições de abertura e atendimento presencial, com isso muitos consumidores passaram a deixar de lado o medo de comprar em *e-commerce*. Até porque o medo de sair de casa também influenciou bastante no crescimento das vendas online.

Por meio da pesquisa realizada, pode-se perceber que a empresa em questão conseguiu se manter, adaptar e aperfeiçoar durante a pandemia, além de ter uma preocupação com a Gestão Financeira da empresa, tendo um bom controle e planejamento de suas finanças, fazendo projeções mensais de seu faturamento, receitas e custos, usando indicadores e uso de *softwares* para medir o desempenho e gestão.

Apesar dos impactos negativos ocasionados pela pandemia da Covid-19 com o fechamento das lojas, a queda do faturamento e o aumento da inadimplência, a empresa conseguiu se manter no mercado e crescer neste período, através do corte de custos com a redução das jornadas de trabalho; da implementação de um sistema de gestão que integrou os estoques, de um sistema de automação de marketing para fidelização dos clientes, do fortalecimento do *e-commerce* e



da utilização das redes sociais (leilões, práticas de venda, *lives*), além do apoio advindo do Governo Federal.

Destaca-se que os objetivos propostos para esse estudo foram realizados e as questões problematizadas respondidas, a partir da entrevista não estruturada. Sobre o período pandêmico, constata-se que afetou a Gestão Financeira da empresa diretamente a receita da empresa, pois devido ao fechamento das lojas físicas houve a redução das vendas em virtude das medidas protetivas de isolamento e distanciamento.

A pesquisa realizada ainda confirmou que as ações para superação da crise foram: a implementação e potencialização do *e-commerce*, a Gestão Financeira da empresa, a integração dos estoques da loja física e do site com o CRM, a motivação dos funcionários, *lives*, sorteios e modos de fidelização dos clientes e ênfase no *marketing*. Por fim sugere-se que novos estudos sejam realizados em outros segmentos do mercado para continuação e abrangência deste estudo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. R.; BELIZÁRIO, M. P. O impacto da covid-19 no índice de mortalidade de micro e pequenas empresas. In: **XVII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade**, 2020, São Paulo. Disponível em: <<https://congressusp.fipecafi.org/Congresso/Anais>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ANTONIK, L. R. Roberto. **Empreendedorismo: Gestão financeira para micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

BANCO DO NORDESTE. **Informe Etene MPE**. Ano III, nº 07, 2020. Disponível em:<<https://www.bnb.gov.br/documents/80223/7641164/INFORME+MPE+Ano+III+-+07+-+JULHO+20.pdf/47761298-4280-a47f-3c7d-c722d2771a5a>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BUTRAGUEÑO, Roberto. **A transformação do varejo atual e o varejo futuro**. Consumidor Moderno, 2019. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2019/05/22/a-transformacao-do-varejo-atual-e-o-varejo-futuro/>>. Acesso em: 19 set. 2022.

CIELO. **Impacto do Covid-19 no varejo Brasileiro**. 2020. Disponível em:<<https://static.poder360.com.br/2020/04/varejo-mar-abr-covid-cielo.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2022.

CRUVINEL, Ilton Belchior. **Marketing Digital em Tempos de Pandemia. Gestão & Tecnologia**. Faculdade Delta, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



EY PARTHENON. Consumo e Pandemia: As mudanças de hábitos e padrões de comportamento provocados pelo coronavírus. **Veja insights**. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/insights-list/insight-3/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

FAVARETTO, Daniela. **A pandemia e seus efeitos na indústria da moda**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-pandemia-e-os-seus-efeitos-na-industria-damoda-1909>>, 2020. Acesso em: 20 set. 2021.

FARIAS FILHO, M. C. E.; ARRUDA FILHO, E. J. M. A. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

FECOMERCIO. Vestuário é a atividade mais afetada pela pandemia e deve fechar o ano com queda de 25% no faturamento. **FECOMERCIO SP**. 2020. Disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/noticia/vestuario-e-a-atividade-mais-afetada-pela-pandemia-e-deve-fechar-o-ano-com-queda-de-25-no-faturamento>>. Acesso em: 19 set. 2022.

G1. **Com pandemia, comércio eletrônico tem salto em 2020 e dobra participação no varejo brasileiro. 2020**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/26/com-pandemia-comercio-eletronico-tem-salto-em-2020-e-dobra-participacao-no-varejo-brasileiro.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2022.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de Marketing**. 15. ed. São Paulo: Pearson, 2019.

LUCENA, Fernando. **As 5 Forças do Varejo Moderno**. Sispro, 2014. Disponível em: <<https://www.sispro.com.br/noticias/as-5-forcas-do-varejo-moderno/>>. Acesso em: 18 de set. de 2022.

MARCELINO, J. A. .; REZENDE, A. A. de .; MIYAJI, M. . IMPACTOS INICIAIS DA COVID-19 NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO PARANÁ - BRASIL. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 2, n. 5, p. 101–112, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3779308 . Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/133>. Acesso em: 21 set. 2022.

MATTOS, P. L. C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, 39(4), pp. 823-848, 2005.

NOVAES. V. **E-commerce brasileiro tem alta de 26% no primeiro trimestre**. In: Economia e Política/Portal Panrotas. 2021.

OLIVEIRA, Noemi. A evolução do varejo no digital em apenas 60 dias. **Revista Varejo Brasil**, 2020. Disponível em: <<http://www.revistavarejobrasil.com.br/a-evolucao-do-varejo-no-digital-em-apenas-60-dias/>>. Acesso em: 19 set. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SANTANA, P. C. **O marketing de relacionamento como estratégia comercial de fidelização e escala em vendas.** 2020. Disponível em:

<<https://semanaacademica.org.br/artigo/o-marketing-de-relacionamento-como-estrategia-comercial-de-fidelizacao-e-escala-em-vendas>>. Acesso em: 19 set. 2022.

SARRAF, T. **Qual o melhor segmento para o e-commerce?** E-commerce Brasil. 20 de ago. de 2019.

SBVC. Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo. **70% dos brasileiros pretendem continuar comprando online após a quarentena.** 2020. Disponível em:

<<https://sbvc.com.br/brasileiros-online-apos-pandemia/>>. Acesso em: 18 set. 2022.

SEBRAE. **O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios:** pesquisa do Sebrae mostra que 31% das empresas mudaram o funcionamento e precisaram se adaptar para manter a saúde financeira. 2020. Disponível em:

<<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-impacto-da-pandemia-de-coronavirus-nos-pequenos-negocios,192da538c1be1710VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, M. L. da.; SILVA, R. A. da. Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do Covid-19: impactos e reflexões. Ministério da Educação. UFSM. **Observatório sócioeconômico da Covid-19.** Disponível em:

<<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/06/Textos-para-Discuss%C3%A3o-07-Economia-Brasileira-Pr%C3%A9-Durante-e-P%C3%B3s-Pandemia.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST4: Inovação, Gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## ÉTICA NA RESPONSABILIDADE SOCIAL À LUZ DA INOVAÇÃO: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA.

ETHICS IN SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE LIGHT OF INNOVATION: A NECESSARY REFLECTION.

LA ÉTICA EN LA RESPONSABILIDAD SOCIAL A LA LUZ DE LA INNOVACIÓN: UNA REFLEXIÓN NECESARIA.

**Moema Pereira Nunes<sup>1</sup>, Fernandes Vieira dos Santos<sup>2</sup>, Sandro Lima Schwan<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Doutora em Administração (2013), Mestre em Administração (2005) e Bacharel em Administração - Habilitação Comércio Exterior (2003), todos os títulos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutorado sanduíche na Temple University (EUA) (2011). Professora da Universidade Feevale. Professora da Faccat - Faculdades Integradas de Taquara. Professora visitante da Otto-von-Guericke - Universität Magdeburg (Alemanha) desde 2014-2015. Experiência docente em ensino e pesquisa, além do desenvolvimento de projetos pedagógicos e gestão de cursos de especialização e MBA. Experiência profissional na área de Negócios Internacionais (compras e importação 2002-2006), Colaboradora do Núcleo Empreendedor da PUCRS (2008-2009), Gerente da Incubadora de Empresas RAIAR-TECNO PUC (2009-2010), Consultora de Empresas (2009-2011), Diretora-Adjunta de Planejamento, Programas e Captação de Recursos da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2011-2013), Representante do Governo do Estado do Rio Grande do Sul no Global Federation of Competitiveness Council ? GFCC (2012-2014), Assessora no Feevale Techpark (2017- 2019). Áreas de interesse de pesquisa: negócios internacionais, gestão da inovação, inovação em modelos de negócio, global sourcing e estratégia. Professora convidada do PPGDR da FACCAT;

<sup>2</sup> Bacharel em Direito/PUCRS; Mestrando em Desenvolvimento Regional na Faccat - Faculdades Integradas de Taquara, pertence ao grupo de pesquisa, Organizações, Mercados e Desenvolvimento Econômico Regional da Faccat, tem interesse nas áreas: direito da criança e adolescente, conselho tutelar e desenvolvimento regional. Bolsista FACCAT;

<sup>3</sup> Possui graduação em Administração pelo Centro Universitário Salesiano São Paulo (1998). Especialização em Comportamento Humano nas Organizações pela FACCAT e é Mestrando em Desenvolvimento Regional pela FACCAT. Áreas de interesse: comportamento humano, educação financeira, desenvolvimento regional.

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura, que pretende conhecer estudos sobre ética e responsabilidade social dentro da inovação. Para a realização do objeto deste estudo, serão selecionados artigos, dissertações e teses nas plataformas dos Periódicos CAPES, Scielo e Google Acadêmico assim como legislações e outros documentos que contribuíram para uma melhor compreensão desta temática. Nesse contexto, o propósito deste artigo é investigar, comparar e tipificar os estudos da academia que considerem a ética e a responsabilidade social em ações de inovação, e, se foram percebidos avanços e/ou desafios na presente revisão sistemática que possam contribuir para o tema futuramente. Como resultados da pesquisa destacamos uma maior preocupação do setor empresarial em aliar seus lucros a uma sociedade mais conectada e preocupada com valores humanos contemporâneos como por

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



exemplo questões de gênero, meio ambiente e sustentabilidade, cultura colaborativa, e incidência participativa comunitária e global. Também verificamos que não restaram esgotados os estudos sobre os temas e ainda, sugere-se a realização de futuros estudos que envolvam períodos mais longos, na tentativa de confirmar ou refutar os resultados encontrados, bem como a associação de outros fatores relacionados.

**Palavras-chave:** Responsabilidade social. Ética. Inovação.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar una revisión de la literatura, que tiene como objetivo conocer estudios sobre ética y responsabilidad social dentro de la innovación. Para llevar a cabo el objeto de este estudio, se seleccionarán artículos, disertaciones y tesis en las plataformas de las Revistas CAPES, Scielo y Google Scholar, así como legislación y otros documentos que contribuyeron a una mejor comprensión de esta temática. En ese contexto, el propósito de este artículo es investigar, comparar y tipificar estudios académicos, y si se notaron avances y/o desafíos en esta revisión sistemática que puedan contribuir a futuras innovaciones. Como resultado de la investigación, destacamos una mayor preocupación del sector empresarial por compaginar sus ganancias con una sociedad más conectada y preocupada con los valores humanos contemporáneos como el género, el medio ambiente y la sostenibilidad, la cultura colaborativa y la comunidad y incidencia participativa global. También verificamos que los estudios sobre los temas no han sido agotados, y se sugieren más estudios que involucren períodos más largos, en un intento de confirmar o refutar los resultados encontrados, así como la asociación de otros factores relacionados.

**Palabras clave:** Responsabilidad social. Principio moral. Innovación.

## ABSTRACT

This article aims to present a literature review, which aims to know studies on ethics and social responsibility within innovation. In order to carry out the object of this study, articles, dissertations and theses will be selected on the platforms of CAPES, Scielo and Google Scholar Periodicals, as well as legislation and other documents that contributed to a better understanding of this theme. In this context, the purpose of this article is to investigate, compare and typify academic studies, and if advances and/or challenges were noticed in this systematic review that could contribute to future innovations. As a result of the research, we highlight a greater concern of the business sector to combine its profits with a society that is more connected and concerned with contemporary human values such as gender, environment and sustainability issues, collaborative culture, and community and global participatory incidence. We also verified that the studies on the themes have not been exhausted, and further studies involving longer periods are suggested, in an attempt to confirm or refute the results found, as well as the association of other related factors.

**Keywords:** Social responsibility. Ethic. Innovation.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

De acordo com TOFFLER (1970), a revolução implica inovações. Ela despeja um dilúvio de novidades nas vidas de incontáveis indivíduos, confrontando-os com instituições desconhecidas e situações inéditas. Embora sua obra remonte a algumas décadas passadas, TOFFLER (1970), autor de “O Choque do Futuro”, já anunciava a importância que as inovações teriam para o estabelecimento das novas relações sociais, suas implicações, e porque não dizer que foi precursor do que BAUMAN (2001), chamou de liquidez da modernidade.

DE MASI (2014), constrói um modelo brasileiro de futuro, em sua obra “O Futuro Chegou” e destaca que nunca antes o sistema social fora tão mutável e complexo, mas é também verdade que nunca antes tivemos à nossa disposição instrumentos tão poderosos para prever a mudança e dominar a complexidade. A força da boa mudança.

Como tema central é apresentada uma discussão entre ética e responsabilidade social em ações de inovações de empresas e organizações civis, a dialética entre o bem individual e o coletivo se apresenta como pano de fundo do interesse público e privado das inovações, sejam elas de cunho tecnológico ou no comportamento de uma sociedade.

Assim como acolhido na obra de SEN (2010), os vazios éticos nas políticas públicas e a cultura corporativa amoral severamente condenada pela opinião pública em nível internacional, exigem sanções, mudanças e revisão da cultura corporativa.

Conforme SEN (2010), a responsabilidade social empresarial é uma reivindicação ética da sociedade, mas ao mesmo tempo, a forma de a empresa se reciclar para o século XXI. Um século no qual deverá prestar contas não apenas aos seus proprietários, mas a todos os stakeholders, o que significa seus próprios funcionários, os pequenos investidores, os consumidores, a opinião pública e a sociedade civil em suas diversas representações.

Segundo o Instituto Ethos (2007), Responsabilidade Social empresarial (RSE) é definida pela relação que a empresa estabelece com todos os seus públicos (stakeholders) no curto e longo prazo. Os públicos de relacionamento da empresa envolvem inúmeras organizações de interesse civil/social/ambiental, além daqueles usualmente reconhecidos pelos gestores - público interno, acionistas e consumidores/clientes.

Para o Instituto Iris (2022), o termo responsabilidade social tem tomado conta dos debates empresariais trazidos por organizações sem fins lucrativos com o desejo de inserir uma nova maneira de se fazer negócios. No Brasil, o movimento de valorização da responsabilidade social empresarial ganhou forte impulso na década de 90, através da ação de entidades não governamentais, institutos de pesquisa e empresas sensibilizadas para a questão.

Já para o GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (2022), investimento social privado é o uso planejado, monitorado e voluntário de recursos privados – provenientes de pessoas físicas ou jurídicas – em projetos de interesse público. Incluem-se no universo do investimento social privado as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias ou indivíduos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Considerando a produção científica apresentada, acredita-se que o estudo será um importante referencial crítico e atualizado sobre as implicações éticas das inovações no ambiente de responsabilidade social. O mesmo está dividido da seguinte forma: a seção 2 apresentará a metodologia a ser utilizada na revisão bibliográfica; a seção 3 exibirá os resultados; a seção 4 apresentará a discussão baseada na revisão dos periódicos e literatura e, na seção 5, a conclusão do estudo.

Com relação ao tema da ética partimos do conceito de dois filósofos que muito contribuíram sobre esse tema, Aristóteles e Kant. Para Aristóteles, em sua obra “Ética a Nicômaco”, afirma que a ética está relacionada com a busca da construção pessoal de um ser virtuoso, logo, o fim das ações humanas é a virtude, sendo que para ele, virtude é praticar justiça. A ética aristotélica como é conhecida afirma que tudo possui uma finalidade, que em última análise para o autor vem a ser feliz, ou seja, todas as ações humanas objetivam a felicidade. Para Aristóteles um homem só é virtuoso quando alcança a felicidade para tal, e para isso precisa seguir a Justa Medida.

Para Kant, filósofo iluminista do séc. XVIII, influenciaram a valorização do racionalismo como defensor de uma abordagem racional dos temas envolvendo o homem. A ética Kantiana afirma que o que deve guiar as ações do homem é a razão, ela deve ser universal independente da cultura em que o indivíduo se insere. Para Kant antes de realizar qualquer ato, devemos nos perguntar se isso fará o bem do coletivo? Se sim, é uma atitude ética, se não, é antiético. Kant também diferencia dois tipos de ações: “agir por dever” e “agir conforme dever”, quando agimos objetivando um outro fim além da própria ação, essa seria uma ação antiética e quando agimos objetivamos a realização da própria ação sem ganhar nada em troca, essa seria uma ação ética.

Já por sua vez, a inovação tecnológica de processo é a adoção de métodos de produção novos ou significativamente melhorados, incluindo métodos de entrega dos produtos. Tais métodos podem envolver mudanças no equipamento ou na organização da produção, ou uma combinação dessas mudanças, e podem derivar do uso de novo conhecimento Manual de Oslo (2004).

Para Schumpeter (1997) percebe-se que tanto a criatividade como a construção e desconstrução de produtos, serviços e relações mercadológicas, fazem parte das rotinas diárias do empreendedor que desenvolve, principalmente, a vocação social.

A capacidade de determinar a escala das atividades inovadoras, as características das empresas inovadoras e os fatores internos e sistêmicos que podem influenciar a inovação é um pré-requisito para o desenvolvimento e análise de políticas que visem incentivar a inovação tecnológica. O Manual de Oslo é a principal fonte internacional de diretrizes para coleta e uso de dados sobre atividades inovadoras da indústria. Manual de Oslo (2004).

Segundo o Manual de Oslo (2004), Inovações Tecnológicas em Produtos e Processos (TPP) compreendem as implantações de produtos e processos tecnologicamente novos e substanciais melhorias tecnológicas em produtos e processos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Mais especificamente, segundo esse manual um produto tecnologicamente novo é um produto cujas características tecnológicas ou usos pretendidos diferem daqueles dos produtos produzidos anteriormente. Tais inovações podem envolver tecnologias radicalmente novas, podem basear-se na combinação de tecnologias existentes em novos usos, ou podem ser derivadas do uso de novo conhecimento. Manual de Oslo (2004).

O presente estudo ainda pretende estabelecer um processo dialógico entre as teóricas resultantes desta revisão sistemática, para além de apresentar prós e contras, estabelecer pontes e interfaces entre as visões distintas assim como contribuir para o estabelecimento de políticas públicas no âmbito do empreendedorismo e inovações que contemplem não apenas os interesses de grupos específicos, mas um estrato maior de pessoas que possam ser contempladas com os efeitos das medidas adotadas, assim como também contribuir para novos estudos correlacionados com o tema.

## METODOLOGIA

Este artigo de revisão sistemática reúne contribuições sobre Ética e Responsabilidade Social em ações de Inovação. De acordo com Jung (2004), pesquisas dessa natureza devem descrever, analisar e discutir conhecimentos científicos já publicados.

Esta revisão de literatura é parte de uma investigação que tem como objetivo problematizar ações de inovação sob a égide da ética e da responsabilidade social no contexto atual, suas contribuições para uma transformação da sociedade brasileira e indicar possíveis desvios de conduta éticos.

Para o levantamento de dados foi realizada uma pesquisa na base de dados do Periódicos Capes, Scielo e Google Acadêmico, e foram utilizadas como palavras chave as expressões “Inovação”, “Ética” e “Responsabilidade Social”, e nessa primeira etapa foram encontrados 864 artigos.

Em uma segunda etapa foram utilizados quatro critérios de seleção, sendo necessário para que o artigo integre a revisão: 1) publicações a partir de 2017 até o momento atual; 2) conter a expressão “ética” e /ou “responsabilidade social” e “inovação” no título ou em qualquer parte do texto; 3) conceituar a visão da ética e da responsabilidade social em ações de inovação; 4) ser artigo científico de alguma base de dados citadas.

A partir da análise preliminar dos títulos e resumos, foi realizada uma análise de conteúdo, classificando-os em: condizente com o tema e não condizente com o tema. A partir dessa classificação, foram selecionados 19 artigos.

Com a leitura dos artigos selecionados foram conceituados e analisados de acordo com os objetivos deste estudo, de modo que os conteúdos integrantes dessa síntese se referem: a) ao entendimento da literatura sobre ética e responsabilidade social em ações de inovação; b) os resultados encontrados nas pesquisas; c) influências e implicações.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Na classificação dos artigos selecionados quanto à área de publicação, considerou-se a área de conhecimento do periódico em que foi publicado, e organizaram-se as informações a serem apresentadas no decorrer do trabalho da seguinte forma: 1) título; 2) autores; 3) ano da publicação; 4) países de origem das publicações; 5) área de publicação do periódico.

No que se refere à classificação dos artigos, buscou-se como referência o ano de 2017 como referência temporal em razão de nesse estudo priorizar estudos e influências teóricas mais recentes sobre o tema.

Com vistas a facilitar a análise dos resultados, e de posse dos dados necessários, foi possível apresentar os resultados obtidos, e para tanto utilizou-se de tabelas e gráficos que contribuirão para a melhor visualização dos mesmos. Nesta produção acadêmica buscou-se relacionar o pensamento acadêmico, sua produção e análise dos resultados apresentados.

## RESULTADOS

O quadro óptico abaixo apresenta a totalidade das obras selecionadas a partir dos critérios de inclusão, com a descrição pormenorizada do ano de publicação, autores, país de origem da publicação e o título da obra.

Quadro 1 – Síntese de publicações acadêmicas

Ano	Autor	País	Título
2017	Pedro Gilberto Aloise, Jefferson Marçal da Rocha, Pelayo Munhoz Olea	Brasil	RELAÇÕES ENTRE ÉTICA ORGANIZACIONAL, INOVAÇÕES AMBIENTAIS E SUSTENTABILIDADE
2017	Clotilde Passos	Portugal	A ÉTICA – COMO MOTOR DA INOVAÇÃO EMPRESARIAL E DA SUSTENTABILIDADE ORGANIZACIONAL
2017	Mary Fernanda de Sousa de Melo, Rodrigo Trotta Yaryd, Roberta Castro Souza, Willerson Lucas Campos-Silva	Brasil	RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA E COMPETITIVIDADE: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DA EVOLUÇÃO DO TEMA
2017	T. Jesus, M. Sarmento e M. Duarte	Portugal	ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL.
2018	Arturo Luque González, Galo Gallardo Carrillo	Colombia	PRODUCCIÓN TEXTIL Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA
2018	José Dias Sobrinho	Brasil	RESPONSABILIDADE SOCIAL DA UNIVERSIDADE EM QUESTÃO
2018	Ospina, Diego Leon.	Espanha	LAS PRÁCTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL: UM ESPACIO PARA LA INNOVACIÓN.
2018	François Vallaeys	Brasil	RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSTÁRIA: UMA DEFINIÇÃO PRUDENTE E RESPONSÁVEL
2019	Lorena Lucena Furtado, Tatiane Antonovz, Michael Dias Correa, Otávio Augusto de Paula da Silva, Luiz Panhoca	Brasil	RELAÇÃO ENTRE SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL DAS EMPRESAS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO
2019	Hugh Lacey	Brasil	ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PRECAUÇÃO DIANTE DOS RISCOS NO USO DAS INOVAÇÕES TECNOCIENTÍFICAS

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



2020	Thelma Jakliny Martins Arruda, Saiane Barros de Souza, Raul Afonso Pommer Barbosa, Flávio de São Pedro Filho	Brasil	ELEMENTOS DE INOVAÇÃO NA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DA CAFEICULTURA INDÍGENA NA AMAZÔNIA
2020	Fernanda Dubiel Germano, Antoninho Caron, Osmar Ponchirolli	Brasil	INTERDEPENDÊNCIA: LUCRO, ÉTICA, RESPONSABILIDADE SOCIAL E ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES
2020	Silva, Hudson Pacifico da et al.	Brasil	PROMOVENDO O BEM COMUM EM TEMPOS DE COVID-19: A PERSPECTIVA DA INOVAÇÃO RESPONSÁVEL EM SAÚDE.
2020	Beuren, Ilse Maria et al.	Brasil	REFLEXOS DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES E DA INOVAÇÃO COLABORATIVA NA RESPONSABILIDADE SOCIAL DE COOPERATIVAS.
2020	De Cerqueira Medeiros, C.; Cobbe Maass, M.	Brasil	RESPONSABILIDADE SOCIAL E EDUCAÇÃO EM DESIGN: AUTONOMIA FRENTE À COMPLEXIDADE DOS FENÔMENOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE.
2020	HAYASHI, Janete Im.	Brasil	GOVERNANÇA CORPORATIVA E RESPONSABILIDADE SOCIAL; UM ESTUDO DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO NO GRAU DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS.
2021	Neves, Livia Ferreira, et al.	Brasil	SUSTENTABILIDADE, ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL NAS ORGANIZAÇÕES: UMA REFLEXÃO TEÓRICA
2021	Silva, Mayara Andréia L.; COSTA, Fernando Moreira; Bertuchi, Fábio Ibanhez.	Brasil	RESPONSABILIDADE SOCIAL: UMA FORMA DE DIFERENCIAL COMPETITIVO NO MERCADO DE AÇÕES
2021	Maria Zanin, Adriana Gonçalves Arruda, Danilo Rothberg	Brasil	PESQUISA E INOVAÇÃO RESPONSÁVEIS: CONCEITUAÇÃO, SURGIMENTO E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Autor (2021)

A partir da análise da tabela 1 é possível perceber que, o tema da ética e responsabilidade na inovação vem despertando o interesse da academia, principalmente nos últimos anos, sendo que o maior número de publicações ocorreu no ano de 2020 (6), percebe-se que há um aumento das publicações por parte da academia, o que indica uma maior atenção deste tema na atualidade, e conclui-se por hora, que não estão esgotadas a necessidade de maior produção científica neste momento.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



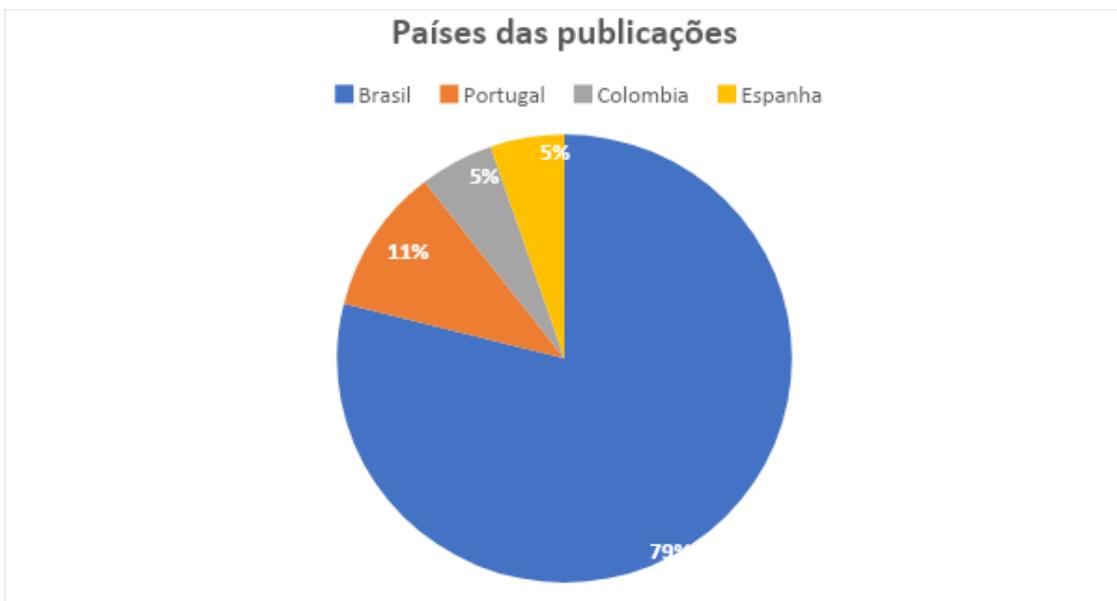
Gráfico 1



Fonte: Autor (2022)

A partir da análise do gráfico 2 percebe-se que a maioria das publicações sobre o tema pesquisado vem sendo realizada no Brasil, ou seja, dos artigos utilizados na presente análise 79% dos mesmos foram publicados em revistas no Brasil, seguido por 11% das publicações ocorrendo em Portugal e 5% na Colômbia e Espanha. Nesse sentido, constata-se que a produção científica brasileira vem se destacando na pesquisa e análise dos temas da ética e responsabilidade social nas inovações.

Gráfico 2



Fonte: Autor (2022)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## ANALISE E DISCUSSÃO

Considerando os estudos sobre a ética na responsabilidade social nas inovações, a presente pesquisa demonstrou que embora nos últimos anos se intensificaram a análise desses temas correlacionados, porém, ainda é precoce afirmar que houve o esgotamento e aprofundamento necessário para poder concluir os estudos sobre os impactos gerados a partir das inovações.

Com relação à uma postura ética nas organizações, ALOISE (2017) analisou os parâmetros éticos das organizações em relação à sustentabilidade e às inovações ambientais. Concluiu que a cultura organizacional é um dos fatores limitantes a essa nova postura, na lógica puramente mercantil que os mercados exigem e na falta de sensibilidade ética dos empresários. Complementa afirmando que o comportamento organizacional precisaria ser reconfigurado por uma nova concepção de percepção empresarial, em que as instituições, mesmo que tenham como principal marco para existência o lucro, também passassem a serem responsáveis pela manutenção dos recursos naturais e do futuro da humanidade.

Na mesma seara, PASSOS (2017) propôs um modelo que visa identificar a relação entre ética e inovação. Neste sentido, destaca que, se aos benefícios da ética, juntarmos os benefícios da inovação poderão estar reunidas forças incrementais para a sustentabilidade organizacional. A ética empresarial é, antes de mais nada, uma ciência que promove a legalidade, humanidade, a transparência, a responsabilidade social, os valores e uma cultura organizacional, capaz de criar condições promotoras das melhores decisões, a nível individual e organizacional e, nesse sentido, promover a inovação de produtos, processos, tecnologias e marketing organizacional.

Já JESUS (2017), investigou a relação entre ética e responsabilidade empresarial de acordo com a orientação de contabilistas. Propõe-se uma concepção de responsabilidade social empresarial baseada no pressuposto de que as empresas e a sociedade não são entidades independentes, nem com existência intrínseca, mas sim interligadas e cuja relação origina expectativas lícitas na sociedade. E considera ainda que tendo em conta que as empresas são dotadas com um certo grau de existência autônoma, que lhes dá a liberdade e possibilidade de serem éticas, a ética empresarial é parte da ética aplicada, que, reflexivamente, evidencia como aplicar os princípios éticos à atividade empresarial, estuda os comportamentos e as decisões empresariais com impacto no bem estar individual e social.

No âmbito acadêmico SOBRINHO (2018), considera que a responsabilidade social deve ter enorme centralidade no sistema universitário. Para o autor, o que se está pondo em foco é, pois, a formação humana, plenamente, não apenas em seu viés economicista, competitivista e tecnicista. Isso põe em questão os fins, o lugar e os modos de funcionamento da Universidade no mundo atual. Formar que tipo de cidadão, ensinar para qual sociedade e para qual futuro? Isso impõe à práxis educativa adotar a crítica de suas concepções naturalizadas.

No mesmo sentido CERQUEIRA (2020), considera que a universidade deve ser um espaço onde as carências sociais que tangenciam a instituição são discutidas e usadas como brechas de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



aprendizado. Para isso, o professor socialmente responsável precisa estar também presente de forma efetiva na sua prática pedagógica diária, assumindo essa intenção de formação de alunos capacitados para atuarem como sujeitos na sociedade. Por fim, o autor conclui que a educação formal como um todo, depende de pessoas que estejam neste mesmo engajamento, e isso inclui alunos, professores, funcionários, coordenadores, pessoas que têm posição de liderança na universidade. Porém, não podemos esperar a iniciativa das instituições. A inovação social acontece quando as pessoas se engajam de forma coletiva, usando os recursos que têm ao seu dispor.

LACEY (2019) verificou as implicações de medidas de precaução para a investigação científica e a organização das instituições científicas e suas prioridades. Concluiu-se que, sem a transformação das nossas universidades e instituições científicas e reguladoras, permanecerá difícil engajar pesquisa científica necessária para a adoção das medidas de precaução e, assim, para o exercício das responsabilidades indicadas. Mas a transformação só será possível se utilizarmos todas as oportunidades disponíveis hoje para nos engajarmos nesse tipo de pesquisa.

OSPINA (2018) aborda como o exercício formativo de práticas de responsabilidade social possibilita uma aproximação dos estudantes com comunidades vulneráveis. Afirma que “es pertinente implementar un proceso de seguimiento y evaluación que permita identificar elementos innovadores, que se presentan en el marco del desarrollo de la Práctica de Responsabilidad Social en las instituciones y comunidades, a partir de las actividades planeadas y realizadas por los estudiantes y en el cual se tengan en cuenta las opiniones de los diferentes actores involucrados.” E ratifica que “esto se puede lograr por medio del levantamiento de una línea base, en la cual se tengan en cuenta los elementos determinantes para una innovación social propuestos por el pcis, arriba presentados, que permita identificar propuestas o proyectos innovadores que se estén desarrollando en las instituciones.” E, conclui que “de esta manera, se podrán implementar acciones de mejoramiento en el momento más indicado con el fin de visibilizar procesos de innovación social.”

Com relação à responsabilidade social universitária VALLAEYS (2018), assevera que o modelo da Tripla Hélice, pela sua parte, tem como currículo oculto (não tão oculto!) a privatização do conhecimento através do pedido público e privado de uma ciência com fins lucrativos. Sem ignorar as vantagens do mercado na promoção de melhorias e inovações para o bem-estar social, é necessário destacar o fato de que o aproveitamento lucrativo de um bem ou serviço necessita que expressamente se proíba o seu livre acesso pelo público, para assegurar que seja vendido e não livremente usado. Corroborando à essa crítica contra a mercantilização acadêmica a autora considera que a Responsabilidade Social Universitária constrói-se como modelo de universidade ancorada no seu território, ouvindo as suas gentes, preocupada com os seus impactos na sociedade e no meio ambiente local e global, promovendo uma ciência produzida numa comunidade democrática como um bem público não mercantilizadas. A RSU convida constantemente à autorreflexão da comunidade acadêmica sobre os seus pressupostos epistêmicos e os efeitos da sua ação. É um modelo “ecológico” de academia que trata cada contexto singular de cada universidade, assegura a diversidade acadêmica mundial contra os monopólios e a normalização da produção do conhecimento, dado que acarinha a aprendizagem-ação e a investigação-ação em comunidades de aprendizagem tendo em vista um desenvolvimento justo e sustentável.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Para ZANIN (2021), com relação à pesquisa e inovação responsáveis no ambiente acadêmico sugere que os estudos e debates devem ser realizados nos mais diversos locais e com os vários agentes para que, assim, tente se chegar, de fato, à real aplicação de uma Pesquisa e Inovação Responsáveis, que seja condizente com as características e políticas de cada local. Ou seja, analisar se, com base nos princípios e premissas defendidos pela Comissão Europeia – e, portanto, inevitavelmente para o contexto específico vivido em países da Europa –, é possível afirmar que estamos, de alguma maneira, produzindo inovação e pesquisa responsáveis – e como aplicá-la em outras áreas e vertentes. Talvez este tema seja, ainda, incipiente e exija mais diálogos e aplicações para que se entenda, na prática, como de fato haveria formas de se saber – e medir – a responsabilidade na ciência. Considera ainda ser pertinente adequar princípios e premissas de acordo com a realidade de cada país, levando em consideração seus contextos e suas características particulares, como é o caso do Brasil, que concentra as melhores universidades do País, segundo o RUF (2019), nas regiões Sul e Sudeste, demonstrando desigualdades e peculiaridades em cada região.

Com relação à realidade das organizações DUBIEL (2020), considera que a ética no contexto organizacional é um tema atual e abundante, que certamente é imprescindível para a evolução e direcionamento de práticas corretas e novos hábitos. Para o autor, o empresário é um indivíduo que vive uma dualidade angustiante entre o desejo de gerar lucro capitalista, ter sucesso e ser útil para a sociedade por meio da geração de bons produtos e serviços que atendam às necessidades dos cidadãos de melhor qualidade de vida. Todavia considera que à medida que a empresa alcança um estágio de maturidade e o empresário uma idade mais avançada, observa-se que o produtor quer se realizar como ser humano sendo importante para a sociedade através da produção de bens úteis que promovam uma melhoria da qualidade de vida do cidadão e bem-estar geral para a sociedade. Então o empresário encontra paz de consciência, energia e entusiasmo para continuar o desenvolvimento da empresa, ser importante para a sociedade e conquistar novas razões de ser e agir como ser humano que contribui para a evolução da sociedade humana.

Já para DUBIEL (2020), a interdependência do lucro, da ética, da responsabilidade social e estratégias da organização são fatores imprescindíveis para a evolução natural e globalização presente nas sociedades. Todos os valores apresentados nesta pesquisa mostram que a melhoria contínua destes princípios pode criar um homem novo, novas maneiras de conduzir negócios e proporcionar estratégias que assistam à sociedade, a sustentabilidade e a evolução das organizações.

Considerando inovações responsáveis em saúde, SILVA (2020) acredita que essa perspectiva possibilita examinar um conjunto integrado de elementos que raramente são considerados nas abordagens tradicionais de avaliação de tecnologias em saúde. Porém um desafio que se apresenta, é como colocar essa perspectiva em ação. Nesse sentido, uma ferramenta desenvolvida recentemente permite identificar inovações em saúde potencialmente responsáveis e examinar a presença de características de responsabilidade com base em atributos, escalas e fontes de informação bem definidas.

Para SILVA (2020), na medida que uma inovação reduz as desigualdades em saúde ao atender as necessidades específicas de um grupo vulnerável; assim como os meios para mitigar os impactos negativos de uma inovação estão disponíveis para os aspectos éticos, legais e sociais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



aplicáveis; se uma inovação foi concebida integrando preocupações de eco-responsabilidade nos diferentes estágios do seu ciclo de vida; e até que ponto uma inovação contribui para a sustentabilidade do sistema de saúde.

Nos estudos realizados por BEUREN (2020), a respeito da responsabilidade social colaborativa em cooperativas, os resultados indicaram que o compartilhamento de informações na aliança de cooperativas é essencial para fomentar a inovação e refletir a Responsabilidade Social Colaborativa, na dimensão ambiental, desde que seja percebido com potencial de ganhos e oportunidades. Também sugerem que os efeitos da inovação colaborativa não são imediatos na dimensão econômica e ambiental. Considera ainda que a área social têm, contudo, recebido menos atenção nas pesquisas sobre Responsabilidade Social Colaborativa, mesmo com a crescente necessidade de maior transparência.

Com relação à responsabilidade social empresarial de empresas com ações na Bolsa de Valores SILVA (2021), considera que as empresas que se denominam sócio responsáveis, necessitam realizar mais atitudes concretas no que tange ao envolvimento com o social e meio ambiente, serem responsáveis pelos impactos que causam. O simples envolvimento (filantropia), não permite que a empresa seja reconhecida como sócio ambientalmente responsável. É preciso avaliar se a empresa realiza de fato ações contínuas e comprometidas para o desenvolvimento sustentável (ambiente, saúde, bem-estar etc.).

Algumas considerações de seu estudo devem ser evidenciadas segundo SILVA (2021), principalmente a que confronta uma percepção socialmente aceita de que teoria na qual as empresas que contemplam projetos de responsabilidade social, teriam suas ações cotadas na bolsa de valores, acima da média de uma carteira composta por ações entre as mais negociadas na BM&FBOVESPA não pode ser confirmada simplesmente pelo comparativo aqui realizado e apresentado. Outro fator relevante no presente estudo realizado, pode-se constatar que apenas o fato de uma carteira de um grupo de empresas com práticas reconhecidas de sustentabilidade, não foi suficiente para gerar um diferencial competitivo e agregar valor no mercado de ações isoladamente. Ainda, percebe-se que outros fatores prevalecem quando se trata de questões voltadas ao mundo corporativo e capitalista, principalmente em relação às empresas de capital aberto.

SILVA (2021), ainda sugere que outras relações merecem ser estudadas em conjunto para que se possa afirmar que a prática de responsabilidade social gera ou não diferencial competitivo, dentre elas, podemos destacar questões de administração, gerenciamento, ramo de atividade, porte da empresa, tendência do mercado, oscilações financeiras no mercado internacional e políticas públicas.

Para MELO (2017), que analisou 344 artigos e suas referências com o tema responsabilidade social corporativa de forma conjunta com a competitividade onde suas percepções reforçaram a ideia de que a responsabilidade social corporativa está diretamente relacionada ao dinamismo da economia e de como as empresas têm se portado diante dessas constantes mudanças, sendo um tema que engloba muitos outros subtemas e, assim, abre muitas possibilidades de estudos acadêmicos mais específicos, pois a visão sistêmica e multidisciplinar do assunto é fundamental para a melhor compreensão do mesmo. Ao verificar a tendência crescente do avanço da discussão relacionando Responsabilidade Social Corporativa e competitividade, pode-se

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



concluir que a estratégia de RSC tem sido incorporada na realidade empresarial não apenas de forma reativa às leis, mas sim como fonte de competitividade empresarial.

Contratando à essa visão, NEVES (2021), afirma em seus estudos que a relação empresa e sociedade é um leque cheio de oportunidade e desafios. A Responsabilidade Social Corporativa atua sobre as duas e ajuda a estabelecer propósitos, direcionamentos e redução de desigualdades. O autor ainda apresenta que a relação entre o público e o privado pode ser cada vez mais positiva se ambos souberem dialogar para que as ações sociais aconteçam com o público que realmente demanda aquele benefício. O público alvo, assim como suas carências, deve estar acima de qualquer estratégia corporativa e todos os stakeholders devem possuir oportunidades para direcionar as empresas nas tomadas de decisão, prezando sempre pelo desenvolvimento e redução do assistencialismo.

Em seus estudos sobre governança corporativa e responsabilidade social, apresentados por HAYASHI (2020), pode-se notar que todas as empresas apresentaram um relatório anual, nos padrões internacionais e a maioria das empresas compuseram em grande parte do período a carteira do Índice de Sustentabilidade Empresarial. Esses fatores demonstram que as empresas e sua liderança têm se engajado para se adequar às necessidades. Conclui afirmando que os dados e análises, além de confirmarem pela pouca participação dos Conselhos de Administração no grau de Responsabilidade Social Corporativa, trazem alguns outros fatores relevantes. As empresas do setor público, Centrais Elétricas Brasileiras S.A e Petrobrás S.A. estavam entre as cinco empresas com o pior score de Responsabilidade Social Corporativa.

Por sua vez, para FURTADO (2019), que analisou empresas do setor elétrico listadas no Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) para identificar se a inovação em Responsabilidade Social Corporativa (RSC) é utilizada como item estratégico para legitimar suas ações. Com relação a sustentabilidade e inovação no ambiente organizacional, ressalta que há poucas informações das mudanças provocadas pelas inovações tecnológicas e operacionais oriundas de novas práticas, procedimentos, costumes e hábitos evidenciados pelas empresas e que alteram como um todo a maneira de organizar-se e atuar em sociedade.

Ainda segundo FURTADO (2019), o que se observa nos relatórios do presente estudo estão como uma forma de cumprimento de questões políticas e não como objeto principal de levar à sociedade uma informação clara e objetiva sobre as suas ações. Ou seja, são elaborados principalmente para atender a órgãos reguladores, sendo que a inovação é aqui compreendida como uma forma estratégica de atender a estes órgãos e de legitimar as suas ações. Por fim considera que o ponto de destaque desta pesquisa está principalmente no fato dos relatórios não serem padronizados, dificultando a interpretação dos achados, e o fato de os investimentos para pesquisa e desenvolvimento serem apresentados de forma bruta, sem identificar separadamente em que o recurso foi empregado. Logo, a compreensão dos relatórios pode ser entendida como uma dificuldade não só para pesquisadores, mas também para a sociedade em geral.

Com relação a inovação e desenvolvimento sustentável, ARRUDA (2020), em seus estudos sobre a experiência indígena na indústria cafeicultura, e com base nos achados da pesquisa, percebeu o uso das melhores práticas de gestão para o desenvolvimento sustentável adotado na reserva indígena. A agricultura e a venda de carbono são as principais fontes de renda na Terra Indígena Sete de Setembro em Rondônia. Esses povos aprimoram a produção qualitativamente

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



com inovação de seus processos, usam tecnologias e aperfeiçoam suas relações sociais e comerciais com instituições capazes de potencializar a produção de café sob a perspectiva de crescimento econômico, por meio das vendas internas e possível consolidação da exportação.

ARRUDA(2020), ainda observa que muito embora a inovação tecnológica tenha trazido mudanças nos costumes da tribo, no âmbito social, ambiental e econômico, observa-se uma rápida adaptação e aproveitamento da utilização de vários elementos de inovação, entre os quais, ressalta-se: o fomento à cultura de inovação, o apoio da alta cúpula da tribo à inovação; estabelecimento de metas, objetivos, estratégias e visão, favorecendo a criatividade e inovação; mecanismos claros de recompensa e reconhecimento pelos esforços dos indígenas; regras favoráveis estabelecidas ao processo de ampla inovação; também adotasse a cultura de mudança e inovação; incentivo a parcerias para o desenvolvimento de melhores práticas a serem adotadas, que possibilitam o desenvolvimento sustentável das atividades executadas na aldeia.

Por fim, ARRUDA (2020), assevera que aquela visão deturpada de que índio vive da caça e da pesca, e andam seminus, já não faz mais parte da realidade dos povos Paiter-Suruí, os quais mostram para a sociedade que é possível conviver em meio à natureza, preservando-a, e ao mesmo tempo fazer uso de tecnologias, além de aumentar a produtividade e renda da comunidade, visando o bem-estar e a perpetuação da sua espécie e das demais espécies presentes no ecossistema que fazem parte. Mostrando que é possível inovar com eficiência em termos econômicos e com responsabilidade social e ambiental.

O estudo de GONZALEZ (2018), analisou elementos que contribuem para o desenvolvimento do setor têxtil e sua relação com a responsabilidade social corporativa. Foi indicada a necessidade de um modelo de vida que não se baseie apenas no benefício de curto prazo ou que comprometa as gerações futuras, mas que olhe além, no equilíbrio natural do sistema. Os negócios e a economia são globais, seus métodos de organização e gestão devem ser globais. Daí a necessidade de ser ético e responsável, circunstância que só pode ser equilibrada pelo fortalecimento das autoridades globais em prol de um crescimento mais sustentável e com menos subterfúgios. O unilateralismo empresarial em um campo com tantos atores e riscos hoje não passa de uma miragem, por isso é necessário criar valor e justiça para todas as partes em prol de um setor maior e melhor.

Como uma das conclusões de seus estudos, indica que outro fator positivo é cultivar, publicar e promover os TNCs e governos (locais, provinciais, estaduais) mais responsáveis com o meio ambiente, fundamentais e direitos trabalhistas para não transformar o uso dos direitos humanos em um mecanismo de competitividade e, agora, promover TNCs e governos para que eles vão além da legislação existente gerando certeza dos procedimentos de compras públicas, estabelecendo incentivos diretos através do cumprimento das regras. Não é aconselhável acessar mercados com altas taxas de corrupção ou que sejam identificados internacionalmente como focos de negócios com condições de trabalho e sociais fragilizadas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo apresentamos a preocupação da academia ao comportamento ético das ações inovadoras e responsabilidade social por parte das organizações, universidades e empresas. Na pesquisa em tela, foram identificados na literatura estudos primários que utilizaram os termos ética, inovação e responsabilidade social como palavras chave, sendo que a busca foi realizada em bases científicas abertas, como a CAPES (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/>), SCIELO (<https://scielo.org>) e GOOGLE ACADEMIC (<https://scholar.google.com.br/>); e tendo como questão central da pesquisa qual a contribuição da academia sobre a ética e responsabilidade social na inovação.

Destacamos como relevante a observação dos termos em diversas áreas do conhecimento e das organizações, em especial citamos a presença dos termos em 19 periódicos de quatro países (Brasil, Portugal, Espanha e Colômbia), e artigos, teses e dissertações das áreas empresarial, universitária, ambiental, contábil, mercado de ações, têxtil, eletro, tecnocientíficas, cafeicultura, saúde, cooperativas, design, governança e sustentabilidade. A diversidade de áreas de conhecimento com o mesmo interesse por parte da academia é por si só motivo de reconhecimento sobre a importante reflexão da incidência ética em ações inovadoras e sua relação com a responsabilidade social de diversos setores econômicos. O marco temporal das publicações pesquisadas foi entre os anos de 2017 e 2021, esse recorte temporal foi no sentido de encontrar publicações atuais sobre os termos do estudo.

A partir da contribuição dos diversos autores apresentados nesse estudo, destacamos a visão hegemônica destes apontando para a necessidade de condutas éticas em ações inovadoras.

Como resultados da pesquisa apresentamos uma maior preocupação do setor empresarial em aliar seus lucros à uma sociedade mais conectada e preocupada com valores humanos contemporâneos como por exemplo questões de gênero, meio ambiente e sustentabilidade, cultura colaborativa, e incidência participativa comunitária e global, destacamos a lição de DUBIEL (2020), onde afirma uma mudança de hábitos dos empresários, observando que o produtor quer se realizar como ser humano sendo importante para a sociedade através da produção de bens e serviços úteis que promovam uma melhoria da qualidade de vida do cidadão e bem-estar geral para a sociedade, assim como o entusiasmo para continuar o desenvolvimento da empresa, ser importante para a sociedade e conquistar novas razões de ser e agir como ser humano para contribuir para a evolução da sociedade humana.

Outro ponto enaltecido no estudo, vem novamente de DUBIEL (2020), que traz sua contribuição afirmando que a interdependência do lucro, da ética, da responsabilidade social e estratégias das organizações são fatores imprescindíveis para a evolução natural e globalização presente nas sociedades e mostram que a melhoria contínua destes princípios pode criar um homem novo, novas maneiras de conduzir negócios e proporcionar estratégias que assistam à sociedade, a sustentabilidade e a evolução das organizações.

Considerando os resultados apresentados, verificou-se que não restaram esgotados os estudos sobre os temas e ainda, sugere-se a realização no futuro de estudos que envolvam períodos mais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



longos, na tentativa de confirmar ou refutar os resultados encontrados e possíveis associações de demais fatores relacionados.

## REFERÊNCIAS

[http://www.finep.gov.br/images/a-finep/biblioteca/manual\\_de\\_oslo.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/biblioteca/manual_de_oslo.pdf) Acesso em 24 de abril de 2022.

<file:///C:/Users/ferna/Downloads/9086-Texto%20do%20artigo-22408-3-10-20120424.pdf> Acesso em 24 de abril de 2022.

<file:///C:/Users/ferna/Desktop/Instituto%20Ethos%20Responsabilidade%20Social.pdf> Acesso em 24 de abril de 2022.

<http://institutoiris.org.br/artigo/a-diferenca-entre-os-conceitos-de-responsabilidade-social-e-investimento-social/> Acesso em 24 de abril de 2022.

[https://sinapse.gife.org.br/download?f\\_s=responsabilidade+social](https://sinapse.gife.org.br/download?f_s=responsabilidade+social) acesso em 24 de abril de 2022.

Passos, C. (2017). A ética – como motor da inovação empresarial e da sustentabilidade organizacional. *Gestão E Desenvolvimento*, (25), 55-73.

<https://doi.org/10.7559/gestaoedesenvolvimento.2017.346> Acesso em 10 de maio de 2022.

<http://revista.fumec.br/index.php/facesp/article/view/4001> Acesso em 10 de maio de 2022.

<https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2017V16N2ART4001> Acesso em 10 de maio de 2022

Dias, José. Responsabilidade social da Universidade em questão. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) [online]. 2018, v. 23, n. 3 [Acessado 10 Maio 2022], pp. 586-589. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000300001>>. ISSN 1982-5765.

<https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000300001>. Acesso em 10 de maio de 2022.

Leandro, Alexandra; Rebelo, Teresa. A responsabilidade social das empresas: incursão ao conceito e suas relações com a cultura organizacional. Excedra; revista científica, ISSN-e 1646-9526, nº Extra 1.2011 (Exemplar dedicado a : Comunicação nas Organizações), páginas 11-40. Disponível em

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3684511>. Acesso em 22 de maio de 2022.

MELO, Mary Fernanda de Souza; *et al* - RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA E COMPETITIVIDADE: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DA EVOLUÇÃO DO TEMA - Revista Metropolitana de Sustentabilidade - RMS, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 115-133, Maio/Ago., 2017.

FURTADO, Lorena Lucena, *et al* - RELAÇÃO ENTRE SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE ORGANIZACIONAL DAS EMPRESAS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO - Revista Catarinense da Ciência Contábil, ISSN 2237-7662, Florianópolis, SC, v. 18, 1-16, e2807, 2019

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



LACEY, Hugh - Adoção de medidas de precaução diante dos riscos no uso das inovações tecnocientíficas - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2019-01-01, Vol.33 (95), p.245-258

ARRUDA, Thelma Jakliny Martins, *et al* - ELEMENTOS DE INOVAÇÃO NA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DA CAFEICULTURA INDÍGENA NA AMAZÔNIA - Gestão & regionalidade, 2020-05-07, Vol.36 (108).

Luque-González, Arturo & Gallardo-Carrillo, Galo (2019). Producción textil y su relación con la responsabilidad social corporativa. *Dimensión Empresarial*, 17(1). DOI: 10.15665/dem.v17i1.1591

Ferrão, João, (2012). Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidária*, 5, 18-39. [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7886/1/ICS\\_JFerrao\\_Responsabilidade\\_ARN.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7886/1/ICS_JFerrao_Responsabilidade_ARN.pdf) Acesso em 06 de junho de 2022.

Fernanda Dubiel Germano, Antoninho Caron, Osmar Ponchirolli (2020) INTERDEPENDÊNCIA: LUCRO, ÉTICA, RESPONSABILIDADE SOCIAL E ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES. *Caderno PAIC-FAE Centro Universitário*. 281-297. <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/432> Acesso em 06 de junho de 2022.

T. Jesus, M. Sarmiento e M. Duarte (2017). Ética e responsabilidade social. *Dos Algarves: A Multidisciplinary e-Journal*, 29, 3-30. doi: 10.18089/DAMeJ.2017.29.1

<https://www.dosalgarves.com/index.php/dosalgarves/article/view/109> Acesso em 06 de junho de 2022.

Ospina, Diego León. (2018). Las prácticas de responsabilidad social: un espacio para la innovación. *Revista Aletheia*, 10(1), 30-43. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2145-03662018000100030&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2145-03662018000100030&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em 06 de junho de 2022.

Silva, Hudson Pacifico da et al. Promovendo o bem comum em tempos de COVID-19: a perspectiva da Inovação Responsável em Saúde. *Cadernos de Saúde Pública [online]*. v. 36, n. 7. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00157720>

Acesso em 06 de junho de 2022.

Beuren, Ilse Maria et al. Reflections of Information Sharing and Collaborative Innovation in the Social Responsibility of Cooperatives. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios [online]*. 2020, v. 22, n. 02, pp. 310-330. Disponível em:

<<https://doi.org/10.7819/rbgn.v22i2.4052> Acesso em 07 de junho de 2022.

VALLAEYS, François. Responsabilidade social universitária: uma definição prudente e responsável. *COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional*, 2017, 14.2: 159-173. Disponível em <http://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/723> Acesso em 07 de junho de 2022.

NEVES, Livia Ferreira, et al. Sustentabilidade, ética e responsabilidade social nas organizações: uma reflexão teórica Sustainability, ethics and social responsibility in organizations: a theoretical reflection. *Brazilian Journal of Development*, 2021, 7.7: 72666-72690. Disponível em:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/33203-84805-1-PB.pdf> Acesso em 07 de junho de 2022.

DE CERQUEIRA MEDEIROS, C. .; COBBE MAASS, M. . Responsabilidade social e educação em design: autonomia frente à complexidade dos fenômenos humanos na contemporaneidade. *DAT Journal*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 39–52, 2020. Disponível em: <https://datjournal.anhembi.br/dat/article/view/191> . Acesso em: 7 junho de 2022.

HAYASHI, Janete Im. *Governança corporativa e responsabilidade social: um estudo de avaliação da participação dos conselhos de administração no grau de responsabilidade social das empresas*. 2020. PhD Thesis. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29671> Acesso em 07 de junho de 2022.

SILVA, Mayara Andréia L.; COSTA, Fernando Moreira; BERTUCHI, Fábio Ibanhez. RESPONSABILIDADE SOCIAL: UMA FORMA DE DIFERENCIAL COMPETITIVO NO MERCADO DE AÇÕES?. *ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498*, 2021, 17.17. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/9180>

Acesso em 07 de junho de 2022.

[file:///C:/Users/ferna/Downloads/Dialnet-AResponsabilidadeSocialDasEmpresasIncurcaoAoConcei-3684511%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ferna/Downloads/Dialnet-AResponsabilidadeSocialDasEmpresasIncurcaoAoConcei-3684511%20(1).pdf) Acesso em 24 de julho de 2022.

ANDRÉ, I.; ABREU, A. Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra*, [S. l.], v. 41, n. 81, 2006. DOI: 10.18055/Finis1465. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1465>. Acesso em: 24 jul. 2022.

Mattia, Clenia De e Zappellini, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. *Cadernos EBAPE.BR* [online]. 2014, v. 12, n. 3 [Acessado 24 Julho 2022] , pp. 573-589. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395114417>>. Epub 16 Set 2014. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395114417>. Acesso em 24 de julho de 2022

FERREIRA, R. H. M.; MELLO, N. A. DE; PERONDI, M. ÂNGELO; SANTOS, G. D. Arranjo Produtivo Local - APL de Tecnologia de Informação - TI no sudoeste do Paraná: mudanças paradigmáticas da inovação à dimensão social. *Redes*, v. 20, n. 3, p. 241-254, 9 dez. 2015. Acesso em 24 de julho de 2022

TOFFLER, Alvin. 1970. *O Choque do Futuro*. Editora Record. Rio de Janeiro.

BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2001.

DE MAIS, Domenico. *O futuro chegou/ Domenico de Mais*: 1. Ed – Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2014. 768p.

SEM, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado* / Amartya Sen e Bernardo Kliksberg: São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercado.

## **GEOPOLÍTICA DA COMMODITY SOJA NO BRASIL E NO MUNDO NO PERÍODO DE 2006/2020.**

**GEOPOLITIES OF SOY COMMODITY IN BRAZIL AND IN THE WORLD IN THE 2006/2020 PERIOD.**

**GEOPOLÍTICAS DE LA COMMODITY SOJA EN BRASIL Y EN EL MUNDO EN EL PERÍODO 2006/2020.**

**Guilherme Batista<sup>1</sup>, Argemiro Luís Brum<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Doutorando do PPGDR da Unijuí em Desenvolvimento Regional;

<sup>2</sup> Professor titular e orientador em Desenvolvimento Regional junto ao PPGDR da Unijuí.

### **RESUMO**

O presente estudo teve por objetivo observar as variáveis geopolíticas que geram influência no processo de precificação da commodity soja, considerando algumas recentes pesquisas acadêmicas publicadas. O Brasil é um grande produtor e exportador de commodities, principalmente agrícolas, com 1/3 do seu Produto Interno Bruto advindo do setor agrícola, evidenciando a importância do estudo em tal setor. Neste sentido, compreender os fatores que influenciam o preço das commodities agrícolas sob a perspectiva geopolítica é de grande importância para todos os envolvidos neste mercado, quais sejam: investidores, produtores e o Estado. Para a metodologia, fez-se uso de estudos, com amostra de artigos científicos publicados em periódicos da área de economia agrícola e dados secundários, que foram compilados no software Excel. Para a formação da referida amostra, buscou-se identificar quais variáveis influenciam o processo de precificação da commodity soja. Enfim, se fez análise descritiva dos resultados, os quais evidenciaram que, para a soja, os principais fatores geopolíticos que influenciam a precificação são: o efeito China, os custos de produção (ligados aos preços do petróleo e etanol), os fatores climáticos e o uso de derivativos, como, por exemplo, contratos futuros, assim como insumos que têm seus preços ligados ao dólar.

**Palavras-chave:** Geopolítica da Soja. Commodities. Mercado de futuros.

### **RESUMEN**

El presente estudio tuvo como objetivo observar las variables geopolíticas que influyen en el proceso de fijación de precios de los productos básicos agrícolas de soja, considerando algunas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



investigaciones académicas publicadas recientemente. Brasil es un importante productor y exportador de materias primas, principalmente agrícolas, con 1/3 de su Producto Interno Bruto proveniente del sector agrícola, destacando la importancia de estudiar el sector agrícola. En este sentido, comprender los factores que influyen en el precio de los commodities agrícolas desde la perspectiva geopolítica es de gran importancia para todos los involucrados en este mercado, a saber: inversionistas, productores y Estado. Para la metodología se utilizaron estudios, con una muestra de artículos científicos publicados en revistas del área de economía agropecuaria y datos secundarios, los cuales fueron compilados en el software Excel. Para formar esta muestra, buscamos identificar qué variables influyen en el proceso de fijación de precios de las materias primas agrícola soja. Finalmente, se realizó un análisis descriptivo de los resultados, que mostró que, para la soja, los principales factores geopolíticos que influyen en la fijación de precios son: el efecto China, los costos de producción (vinculados a los precios del petróleo y el etanol), los factores climáticos y el uso de derivados como, por ejemplo, los contratos de futuros, así como los insumos cuyos precios están vinculados al dólar.

**Palabras clave:** Geopolítica de la soja. Commodities. Mercado de futuros.

## ABSTRACT

The present study aimed to observe the geopolitical variables that influence the pricing process of soybean agricultural commodities, considering some academic research published recently. Brazil is a major producer and exporter of commodities, mainly agricultural, with 1/3 of its Gross Domestic Product coming from the agricultural sector, highlighting the importance of studying the agricultural sector. In this sense, understanding the factors that influence the price of agricultural commodities in the geopolitical perspective is of great importance for all those involved in this market, namely: investors, producers and the State. For the methodology, studies were used, with a sample of scientific articles published in journals in the area of agricultural economics and secondary data, which were compiled in Excel software. To compose this sample, we sought to identify which variables influence the pricing process of agricultural commodities soy. Finally, a descriptive analysis of the results was carried out, which showed that, for soybeans, the main geopolitical factors that influence pricing are: The China effect, production costs (linked to oil and ethanol prices), climatic factors and the use of derivatives such as, for example, futures contracts and inputs whose prices are pegged to the dollar.

**Keywords:** Geopolitics of Soybean. Commodities. Futures market.

## 1 INTRODUÇÃO

Commodities são artigos de comércio; bens que não sofrem processos de alteração ou que são pouco diferenciados, tais como: frutas, legumes, cereais e alguns metais. Como seguem um determinado padrão, o preço das commodities é negociado nas Bolsas de Valores Internacionais. Portanto, seus preços são fixados a nível global pelo mercado internacional (WAITE; TRELOGAN, 1951).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Em geral, são produtos que podem ser estocados por um determinado período de tempo sem que haja perda de qualidade. As commodities também se caracterizam por não ter passado por processo industrial, ou seja, são geralmente matérias primas. As principais commodities produzidas pelo Brasil são: petróleo, café, milho, suco de laranja, minério de ferro, boi gordo, soja e alumínio (MENDES, 2007).

O fato de atuar como importante produtor e exportador de commodities é positivo para o Brasil, porém, tem-se uma dependência evidente ante os preços praticados no exterior. Em períodos de crescimento econômico, que implicam em demanda firme, os preços sobem e as empresas e produtores obtêm boas margens de lucro. No entanto, em um cenário oposto, a economia brasileira sofre sérios problemas com a desvalorização das commodities e consequente queda do valor das ações negociadas nas bolsas de valores.

O debate no mercado mundial para explicar esses aumentos tem sido bastante polêmico. Diversas causas têm sido apontadas pelos recentes aumentos nos preços da maior parte das commodities agrícolas cujas cotações são definidas diariamente nos diversos Mercados de Futuros do mundo.

Romeu (2014) nos coloca que, como observado na mídia, a polêmica centra-se em três argumentos: o primeiro trata sobre a adequação da oferta e demanda de alimentos causada pelo aumento na demanda de economias emergentes, destacando-se a China e Índia, com um crescimento, em média, de 10% a.a.

O segundo argumento, justifica o aumento dos preços devido à queda na produção de alimentos básicos decorrente das sérias mudanças climáticas que tem afetado o mundo nos últimos cinco anos.

Por fim, o terceiro argumento discute a volatilidade nos preços das commodities agrícolas como consequência das incertezas impostas pela situação econômica e política nas relações internacionais atuais. Todos esses argumentos, entre outros, servem para entender ou explicar parcialmente a situação por trás da explosão dos preços das commodities agrícolas nos últimos anos (ROMEU, 2014).

Existem, entretanto, importantes atores no mercado de ativos financeiros que passam quase despercebidos pela mídia, mas que desempenham um papel muito importante na determinação dos preços internacionais das commodities agrícolas. Esses atores são os chamados Fundos de Investimento que, necessitando recuperar as perdas motivadas pela crise das subprimes em



2008, pela queda nos valores das ações de Wall Street e pela intensa desvalorização do dólar nos últimos anos, procuraram abrigo no mercado de commodities agrícolas.

Grande porcentagem dos preços futuros das commodities é resultado das atividades de troca de contratos futuros, entre um seleto grupo de Fundos de Investimento. Esta conclusão fundamenta-se no acompanhamento diário do comportamento dos preços futuros nas diversas Bolsas de Futuros e, principalmente, nas estatísticas apresentadas pela Commodities Futures Trading Commission - CFTC, em seu relatório semanal Commitments of Traders in Futures – COT, no qual é possível identificar as posições assumidas pelos especuladores e pelos hedgers, num determinado período (ROMEU, 2014).

Para isso o problema a ser respondido pelo presente artigo é: como as relações geopolíticas da commodity soja, no Brasil e no mundo, no período entre 2006 até dezembro de 2020, afetam o preço da soja.

Quanto ao trabalho, o mesmo será organizado da seguinte forma: além da introdução, apresenta-se, no item 2, o material e métodos utilizados no desenvolvimento do estudo; no item 3, a geopolítica gerida pelos agentes do mercado, as consequências na participação especulativa dos agentes do mercado por meio das commodities da soja em relação a formação dos preços da mesma. E por fim no item 4; apresentam-se as considerações finais.

## 2. METODOLOGIA

Para atender o objetivo do estudo, foram usadas 03 fontes de informação. A primeira foi o artigo que se intitula: Atividade especulativa dos fundos de investimento no mercado futuro de commodities agrícolas, 2006-2009. O artigo citado foi elaborado pelos autores, Mario Miguel Amim; Fernanda Nunes Barros e Elisabeth dos Santos Bentes.

A segunda fonte de pesquisa principal para a elaboração do presente trabalho foi a dissertação de mestrado do autor, Nelson Rubens Coutinho Filho, orientado pelo professor Dr. Fabrício Pitombo Leite pela universidade Federal do Rio Grande do Norte, que se intitula, A geopolítica de petróleo e a influência nos preços das principais *Commodities* agrícolas brasileiras.

E por fim, o artigo do autor Igor D’Luca Ramos de Menezes, intitulado, Revisão da literatura empírica acerca das variáveis que impactam a precificação de commodities agrícolas: Soja,



milho, café e boi gordo, além de leituras de papers que falam sobre a geopolítica da soja no Brasil e no mundo.

Além disso foram obtidos dados secundários do site da CBOT (*Chicago Board of Trade*), TAXA de juros estadunidenses no período assim como a movimentação dos fundos de investimentos em commodity da soja para se analisar os impactos dos mesmos nos preços da commodity. Na compilação dos dados se utilizou o Excel para os cálculos de correlação a fim de se poder efetuar observações mais aprofundadas na análise que vão além da pesquisa bibliográfica em si.

Neste sentido, após as devidas leituras e análises das literaturas citadas, obteve-se uma perspectiva acerca das principais questões relacionadas ao ponto de partida deste trabalho. A qual diz respeito às variáveis que impactam a precificação de commodities agrícolas no Brasil e no mundo. A seguir seguem os resultados encontrados a partir dos estudos auferidos.

### 3. DESENVOLVIMENTO

No que se refere as recentes discussões e análise sobre o aumento e volatilidade dos preços das commodities agrícolas, estas, têm sido bastante incompletas ao indicar ou sinalizar apenas os tradicionais fundamentos estruturais do mercado como a causa principal do aumento nas cotações internacionais das commodities.

Para essa argumentação se percebe uma equivocada percepção, uma vez que deixa de lado a participação de importantes agentes que negociam posições de futuros nas Bolsas de Chicago e Nova York por exemplo, contribuindo para a determinação dos preços internacionais das commodities. Como resultados encontrados nos estudos, apresenta-se as análises.

#### 3.1 Verificações geopolíticas

Os comentários acima indagam sobre uma situação muito superficial da movimentação especulativa que acontece todos os dias nos mercados futuros de Chicago, sujeito este, estudado neste presente artigo.

Como um dos objetivos específicos buscou-se então, um conhecimento mais profundo e abrangente sobre as forças e estratégias do mercado que estão por trás dessas possíveis

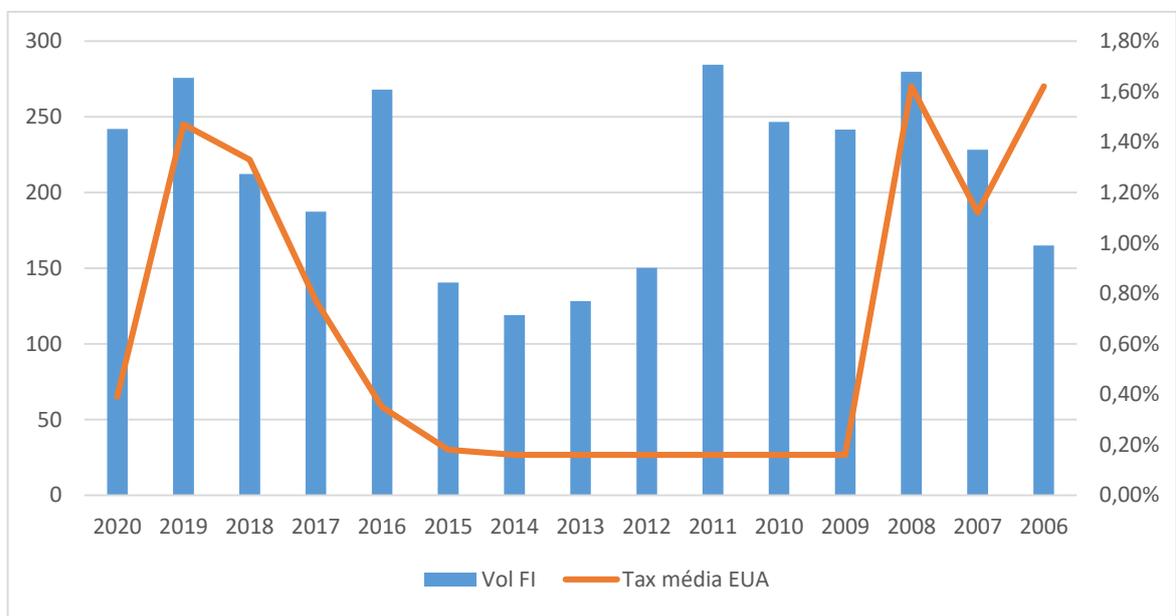
mudanças de preços. Logo, se exige uma análise mais completa na qual devem ser incorporados todos os participantes que atuam no mercado futuro da soja.

Sabe-se também que existem questões geopolíticas que podem e muitas vezes direcionam tanto os valores desses fundos de investimentos (FI), quando os próprios preços nas negociações da commodities de soja. Buscando então efetuar uma análise cada vez mais aprofundada sobre este ponto, no gráfico a seguir se efetuou a evolução da movimentação do volume de negociação das commodities de soja entre os anos de 2006 até dezembro de 2020 relacionando estes com as alterações da taxa de juros média anual dos EUA.

Para a primeira análise se escolheu a taxa de juros como fator de impacto nas negociações e volumes de negociações nos Fundos de investimentos que negociam contratos futuros de commodities de soja. Pois, é de conhecimento popular que quando a taxa de juros dos EUA sobe, os investidores e especuladores tendem a alterar seus investimentos para títulos atrelados a ela.

Visando assim, mitigar seus riscos nas aplicações de seus capitais financeiros. A seguir, no gráfico 03 podemos observar e comparar a evolução do volume de negociação de contratos de commodity de soja e a taxa média anual de juros nos EUA.

**Gráfico 01: Volume de negociação de contratos futuros de soja relacionado a taxa média de juros nos EUA.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CFTC.



Como se pode perceber, conforme mostrado no gráfico 01, entre os períodos de 2006 e 2020 houve alterações nos preços das taxas de juros nos EUA tanto para cima quanto para baixo, como na crise financeira que começou em 2008 e se alastrou até 2015.

Neste período o banco central dos EUA optou por diminuir a taxa de juros do país, como uma das estratégias para controlar os efeitos negativos que estavam se alastrando na economia global do período.

Em relação ao fundos de investimentos atrelados a contratos futuros das commodities de soja, o que se percebe é que neste período de baixa da taxa de juros, o volume de negociação de contratos não segue um padrão relacionado a taxa de juros.

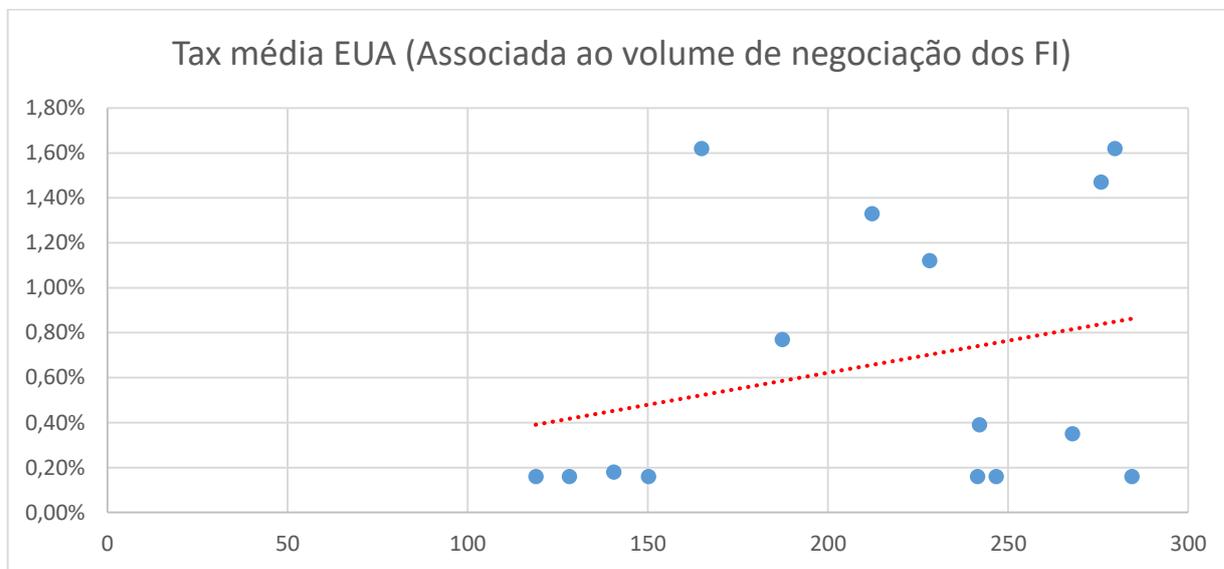
Se percebe também que no período de 2016 a taxa de juro nos EUA teve elevação assim como o volume de negociação. Neste sentido, se verificarmos isoladamente este período conseguimos ver um relação entre ambas. Porém ainda não significativa, uma vez que sabe-se existir outras variáveis agindo sobre este fenómeno como por exemplo, a safra do período de 2016 que foi considerada safra recorde segundo levantamento da CONAB (2020).

Para a soja, ouve um crescimento de 15,4% na produção, com aumento de 14,7 milhões de toneladas em relação à safra anterior e ampliação de 1,4% na área, que deve chegou a 33,7 milhões de hectares plantados na época. O que por consequência aumentou as expectativas do mercado assim como o volume de negociação.

Isso se percebe de forma mais contundente a partir de uma análise de correlação linear criada com o intuito de um maior aprofundamento desta verificação.

A análise dos dados bibliográficos indica que, no caso da soja, constatou-se o crescimento econômico e populacional de países emergentes e subdesenvolvidos citado por alguns autores, como o Efeito China, aliado ao uso de derivativos e contratos futuros disponíveis nos mercados de bolsas internacionais, aspectos influenciadores dos preços cotados da soja nas bolsas internacionais, com significância de 41% da amostra de dezessete autores analisados. Os custos de produção aparecem logo em seguida, com 35% de significância da amostra utilizada.

**Gráfico 02: Taxa média anual de juros nos EUA associada ao volume de negociação dos FI de commodities da soja.**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da CFTC.

A partir dos pontos demonstrados no gráfico 02, pode-se perceber que a correlação entre a taxa média anual de juros nos EUA, associada ao volume de negociação dos FI de commodities de soja é baixa.

No cálculo efetuado o valor de R corresponde-te ficou em 0,27 o que segundo a metodologia de Person significa uma correlação fraca quanto aos efeitos nos volumes de negociação no período analisado como se percebeu também ao analisarmos o gráfico 03 deste trabalho.

É importante lembrar também, que a movimentação do volume de contratos futuros é realizada pelos agentes por meio de duas operações básicas: pelas posições de compra (chamadas de long) ou pelas posições de venda (chamadas de short).

Usando-se essa contextualização dos agentes e do mercado futuro, buscou-se também apresentar, uma análise mais abrangente que permite identificar as tendências do mercado futuro da soja, durante o período de janeiro de 2006 a dezembro de 2020. Para este fim, foi usada as estatísticas semanais da CFTC relacionadas com o percentual de contratos em aberto (open interest) e com o tipo de posições long e short mantidas, nos mercados futuros de Chicago e Nova York, tanto pelos agentes especuladores como pelos hedgers.



Entre os referidos custos, os autores analisados explicam que o mais relevante deles está relacionado ao aumento do preço dos combustíveis (petróleo) e biocombustíveis (etanol).

E que este aumento dos preços encarece o processo produtivo e, assim, os produtores tendem a repassar os aumentos de custos aos preços de seus produtos.

Além disso, os altos valores dos combustíveis e biocombustíveis afetam diretamente as produções, influenciando na quantidade ofertada pelos produtores, acarretando consequências nos estoques mundiais. As variações cambiais e os fatores climáticos aparecem com relevâncias de 24% e 18%, respectivamente.

Como os preços são cotados em dólar nas principais bolsas de negociação destas commodities, é razoável pensar que as variações na cotação do dólar influenciam o poder de compra, afetando, assim, a relação de demanda. Já os fatores climáticos, afetam a quantidade produzida. Logo, afetam a oferta destas commodities.

No caso da soja, a teoria do Random Walk descrita pelo matemático francês Louis Bachelier no ano de 1900, apresentou pequena significância em relação à sua precificação, tendo em vista que houve apenas dois estudos relacionando a referida teoria à precificação desta mercadoria. Neste caso, Fama (1970) afirma que a teoria se aplica à precificação de ativos. Porém, no estudo de Righi e Ceretta (2011), a hipótese da teoria do Random Walk foi rejeitada. Os níveis dos estoques mundiais, os efeitos especulativos dos mercados financeiros e a divulgação de informações por parte do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) e outras organizações afetam os preços cotados da soja nas bolsas internacionais.

Visando também verificar a volatilidade do preço da soja negociado na CBOT no período estudado neste trabalho de tese, segue-se a seguir no gráfico 05, uma perspectiva quanto as alterações dos preços ao longo da mesma entre 2006 e 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Gráfico 03: Volatilidade dos preços da soja na CBOT.**

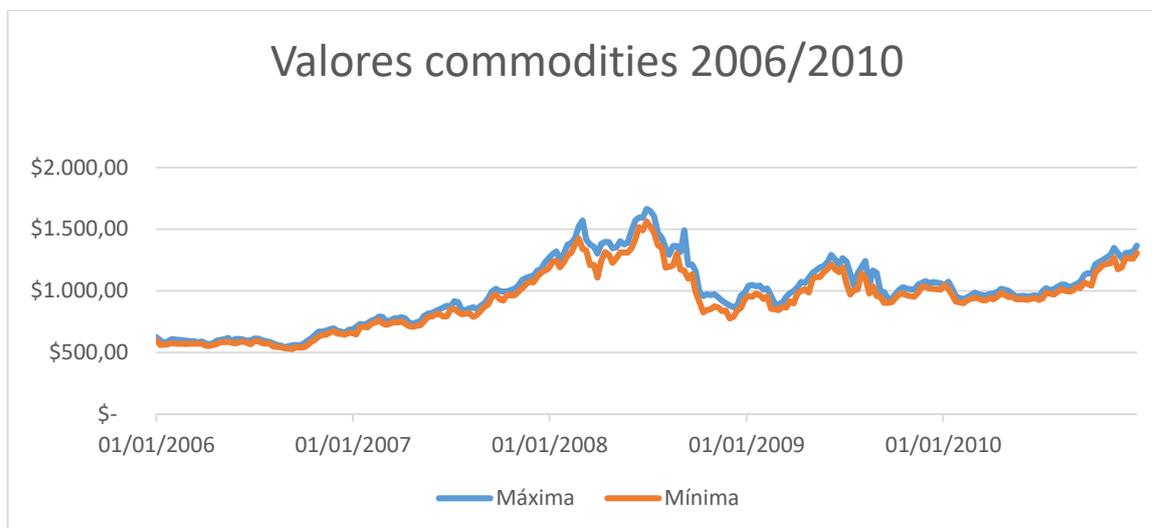


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CFTC.

Como pode-se perceber a partir do gráfico 03, não houve grandes alterações quanto aos preços da soja no período analisado. Porém, uma vez que se percebeu que os valores de fechamento subiram em determinados períodos, tais como, entre 2007 e 2008 e também 2012 e 2014, torna-se interessante analisar os possíveis motivos destas alterações.

Se criou então gráficos, por períodos mais curtos, visando assim um maior aprofundamento quanto a análise das questões geopolíticas.

**Gráfico 04: Valores da commodity soja negociada na CBOT (2006-2010)**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CFTC.

Como pode-se verificar no gráfico 04, já em 2007, e até o final do ano de 2008, os valores negociados da commodity soja na CBOT tiveram um grande avanço quanto ao preço de compra e venda.

Isso se deve ao fato de que, no período, o mundo passou pela crise do subprime nos EUA, a qual gerou a grande crise econômico-financeira mundial de 2007/08. Junto com isso, alguns governos elaboraram acordos bilaterais. O do Brasil com a China é um exemplo. Nesse contexto, a partir da crise de 2008 assiste ao aprofundamento do processo de reprimarização de sua economia, sendo que o país afunila a sua participação no mercado mundial com base na exportação de commodities.

Neste período, mais precisamente entre 2008 e 2018, as relações estratégicas entre Brasil e China tomaram diferentes caminhos. Essa nova fase da relação estratégica bilateral entre os dois países ocorreu graças a janela de oportunidade, aberta ao Brasil, pelo modelo de desenvolvimento atual na China, apresentado como uma das poucas saídas possíveis de crescimento e estabilidade da balança comercial após a crise de 2008.

A seguir, no gráfico 05, pode-se perceber também as alterações dos preços das commodities ocorridas no período entre 2011 até 2015.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

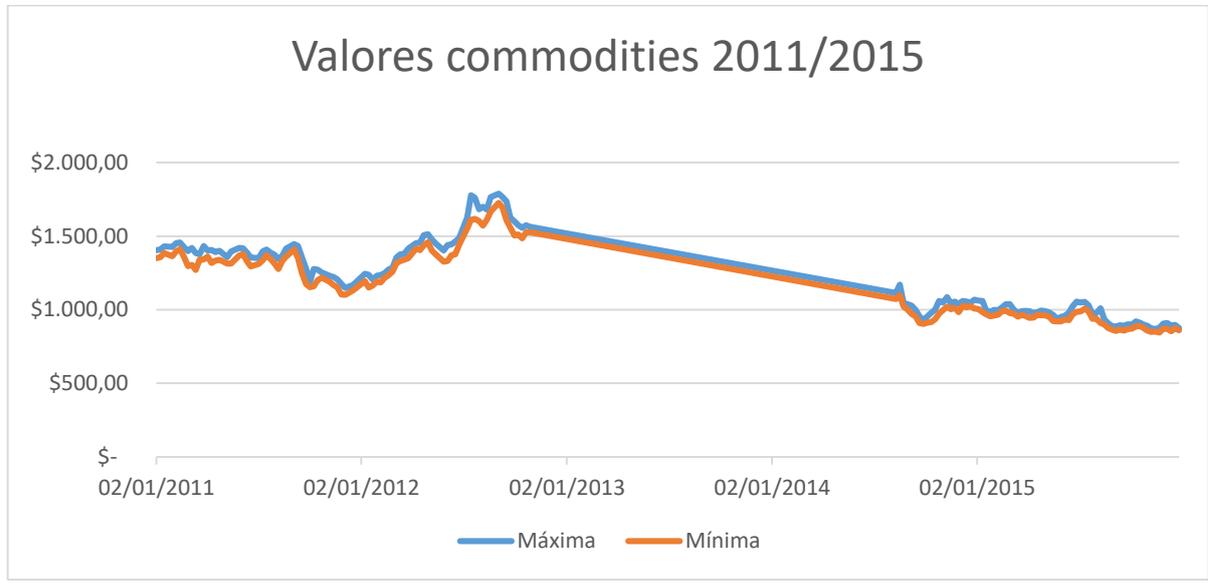
PROMOTORES:



APOIO:



**Gráfico 05: Valores da commodity soja negociada na CBOT entre 2011 e 2015**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da CFTC.

Este gráfico 05 evidencia como os preços da soja se comportaram dentro do período analisado. Nota-se um recuo constante dos mesmos a partir do final de 2012. E, por fim, tem-se a verificação gráfica do preço da soja na CBOT (gráfico 06). Percebe-se que, neste último período estudado, os preços mantiveram com uma certa estabilidade, havendo uma pequena desvalorização entre 2018 e meados de 2020, momento em que tais preços voltaram a subir.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



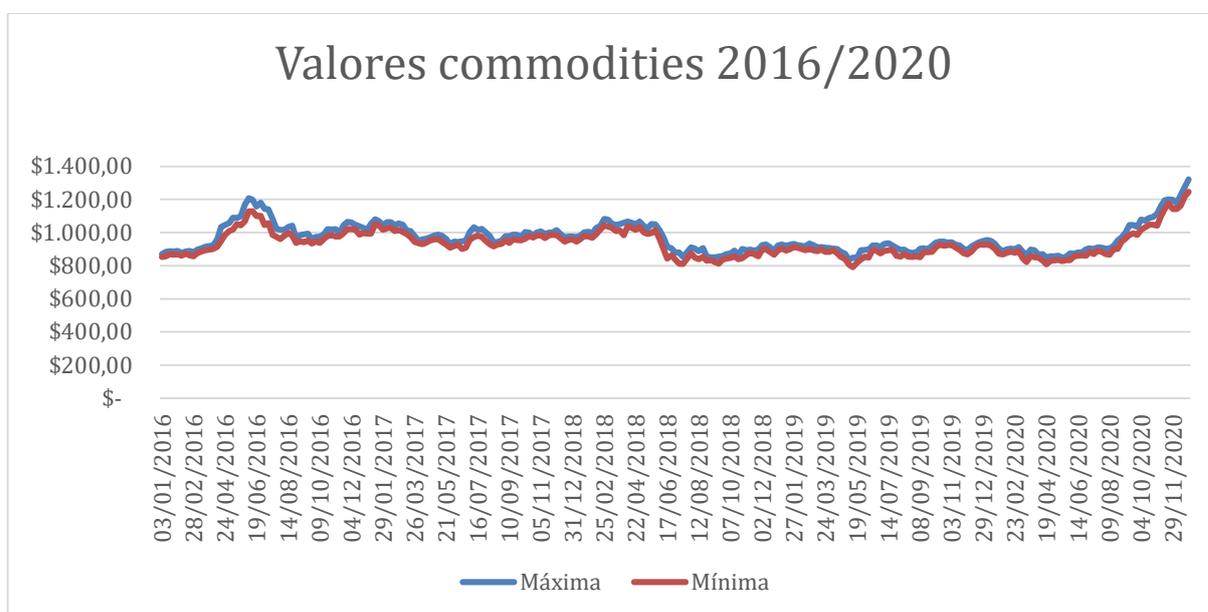
PROMOTORES:



APOIO:



Gráfico 06: Valores da soja negociada na CBOT entre 2016 e 2020 em Dolar



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da CFTC.

Seguindo com essa linha de pensamento, sabe-se que esses valores relacionados a valorização de preços se explica entre outros fatores por fatores climáticos ocorridos no Brasil no período de 2020, prejudicando a safra de soja o que por consequência elevou os preços de negociação. Além disso, com o auxílio de dados estatísticos das trocas comerciais, como a necessidade chinesa por produtos primários, no posto de nova fábrica do mundo, colocando-os como uma gigante da importação de grãos, de minérios, de carnes, entre outros produtos primários, torna-se importante falarmos no ponto de vista geopolítico os dois acordos bilaterais assinados entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China após a crise de 2008, a saber: o Plano Nacional de Ação Conjunta (2010-2014) e do Plano Decenal de Cooperação (2012-2021), Debora Santos e Marianne Oliveira (2020).

Em primeiro momento temos o Plano de Ação Conjunta vigorado entre 2010-2014, definiu os objetivos e metas para a cooperação bilateral e busca entre outras coisas, aprimorar os mecanismos existentes nessa relação comercial. Aprofundando assim, as trocas nas áreas política, econômica, agrícola, industrial e tecnológica.

Já o segundo acordo, o plano decenal vigorado entre 2012 e 2021, aparece como um aditivo do Plano de Ação Conjunta. Este, tem como objetivo fortalecer ainda mais a relação comercial entre Brasil e China. Debora Santos e Marianne Oliveira (2020) afirmam ainda que, após o ano



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:

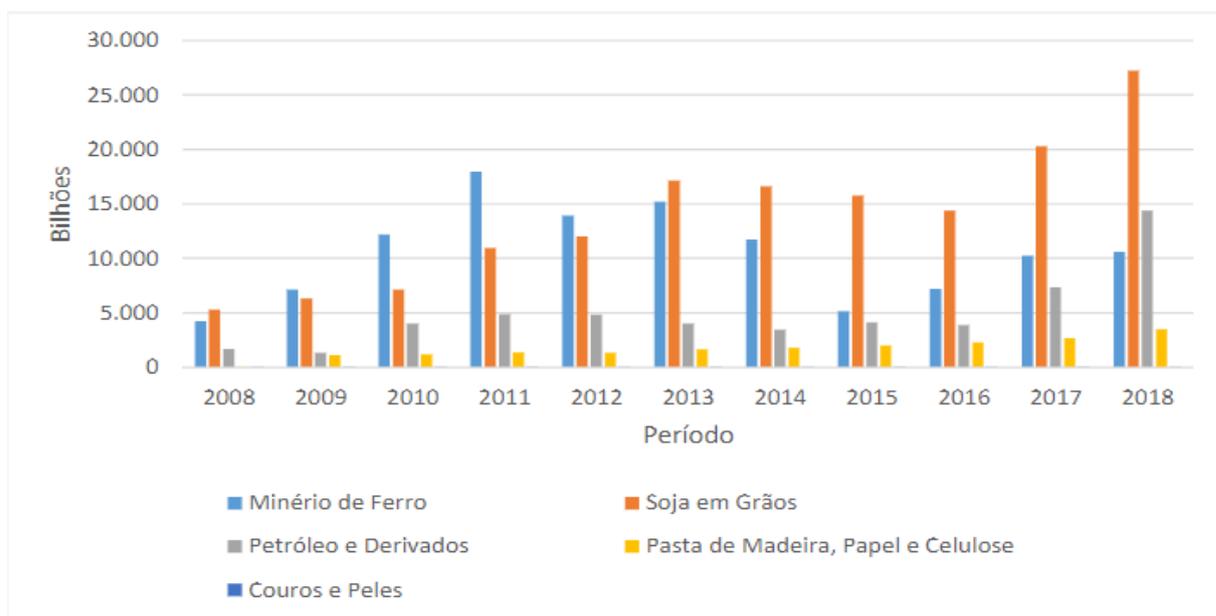


de 2008 ocorreram os principais avanços em relação ao mercado mundial entre o Brasil e a China, levando a China já em 2009 no principal comprador das exportações brasileiras.

O que torna central dizer a partir das leituras é que, a crise de 2008, apresenta como o caminho das periferias do capitalismo do mundo, o processo de desindustrialização precoce e de reprimarização, como chamou Pierre Salama (2012), o mesmo interpretou esse fenômeno das periferias do Sul com os centros do Norte como uma reconfiguração da economia mundial que tem como novo centro as economias asiáticas, sobretudo, a China, apresentando nessa relação Sul-Sul que é possível crescer economicamente a partir do abastecimento do mercado asiático com commodities.

Por fim, de Assis, R. J. S., & da Silva, O. F. A. (2020) a figura 01, nos demonstra um levantamento e análise de dados oficiais entre esses dois países nos auxiliando a ver os planos que tornam legítimo e qualificam o Brasil como um país produtor de commodity e consumidor de produtos industrializados no atual redesenho dessa geopolítica bilateral.

**Figura 01: Pautas de exportação do Brasil para a China (2008 a 2018)**



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2008 a 2018.

Na figura acima, podemos visualizar os cinco produtos em que a China está à frente na compra, comprova-se com isso o foco da economia brasileira no que diz respeito a produção de



commodities para exportação. Neste viés de pensamento Santos (2003), nos remete que, o Brasil tornou-se em menos de 20 anos um fornecedor de produtos de baixo valor agregado, enquanto importa uma quantidade cada vez maior de bens tecnológicos provenientes da China.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados compilados e nas leituras dos autores analisados, foi possível observar que o preço da soja é influenciado por vários fatores, econômicos, climáticos, financeiros e políticos.

Por fim, ao se fazer a análise descritiva dos resultados, esses evidenciaram que, para a soja, os principais fatores geopolíticos que influenciam a precificação são: o efeito China, os custos de produção (ligados aos preços do petróleo e etanol), os fatores climáticos e o uso de derivativos, como, por exemplo, contratos futuros, assim como insumos que têm seus preços ligados ao dólar.

Esses fatores influenciam conjuntamente as relações de oferta e demanda destas commodities afetando assim a volatilidade dos preços spot e dos preços futuros. Apesar de serem muitos os fatores influenciadores, os autores analisados destacam como principais o Efeito China, com características geopolíticas que se caracteriza pelo aumento do crescimento econômico, afetando assim as relações de demanda mundial das commodities primárias.

Os aumentos e mudanças nas taxas de juros dos estados unidos que geram constantes aumentos nos preços por exemplo, dos combustíveis sendo estes importantes fatores influenciadores dos preços, uma vez que afetam diretamente o sistema de custos da produção agrícola.

Dentro disso, no caso brasileiro, percebe-se ainda que tais variáveis não agem sozinhas na precificação. Todas ocorrem simultaneamente durante o período produtivo, agindo em conjunto para determinar os preços da commodities da soja.

Por fim, sugere-se a adoção de estudos do comportamento de mercado deste produto, bem como das variáveis influenciadoras de seus preços, de forma a ampliar o conhecimento acerca do assunto e fornecer dados confiáveis que possam colaborar com os setores envolvidos na cadeia de produção e comercialização, visando otimizar a dinâmica de funcionamento destes mercados sumariamente importantes.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Apesar da quantidade reduzida de artigos utilizados como amostra, e mesmo dados secundários, os resultados no presente artigo supriram as expectativas do que se esperava encontrar no objetivo, o qual era determinar através da análise das literaturas estudadas e dados secundários, como as relações geopolíticas da commodity da soja no Brasil e no mundo no período entre 2006 até dezembro de 2020 afetam o preço da soja.

## REFERÊNCIAS

AMIN, M.M. **The Role of Speculative Activity in Determining International Cocoa Prices in the New York Market**. Cambridge: Woodhead Publishing, CIRAD/ASKINDO, 1995.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Séries históricas de produção de grãos**. 2020. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2020.

COUTINHO FILHO, Nelson Rubens. **A geopolítica do petróleo e a influência nos preços das principais commodities agrícolas brasileiras**. 2018. 158f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

de Assis, R. J. S., & da Silva, O. F. A. (2020). **A reprimarização no Brasil sob a ascensão da geopolítica chinesa no comércio exterior (2008 – 2018)** / Reprimarization in Brazil under the rise of chinese geopolitics in foreign trade (2008 – 2018). *Brazilian Journal of Development*, 6(3), 12121–12139. <https://doi.org/10.34117/bjdv6n3-176>.

FAMA, Eugene F. **Efficient capital markets: a review of theory and empirical work**. In: **Annual Meeting of the American Finance Association**. 28., 1969, New York. *The Journal of Finance*, v. 25, n. 2, p. 383-417, dez. 1970. Disponível em: <http://efinance.org.cn/cn/fm/Efficient%20Capital%20Markets%20A%20Review%20of%20Theory%20and%20Empirical%20Work.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2021.

MENEZES, Igor D’Luca Ramos de. **Revisão da literatura empírica acerca das variáveis que impactam a precificação de commodities agrícolas: soja, milho, café e boi gordo**. 2015. 32 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MENDES, J. T. G.; PADILHA, J. B. **Agronegócio, uma abordagem econômica**. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2007.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



RIGHI, Marcelo Brutti; CERETTA, Paulo Sergio. **Previsibilidade e eficiência no mercado agrícola.** *Ciência Rural*, Santa Maria, v. 41, n. 10, set./out. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-84782011001000028](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84782011001000028)>. Acesso em: 20 dezembro 2021.

ROMEU, Marina Campanelli. **Análise dos impactos dos especuladores nos retornos dos preços futuros das principais commodities agrícolas exportadas pelo Brasil.** 2014. 67 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANTOS, Angela Margarida Diel. **A evolução dos preços agrícolas e as bolsas de mercadorias e futuros: um estudo para o mercado da soja em grão, farelo e óleo no Brasil (1995-2002).** 2003. Dissertação – Programa de Pós-graduação em economia. UFRGS, Porto Alegre, 2003.

WAITE, W. C.; TRELOGAN, H. C. **Agricultural market prices.** 2. ed. New York: John Wiley & Sons, 1951.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST4: Xxxxx

## INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL – ESTUDO EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO E SUA RELAÇÃO COM OS ATORES DA HÉLICE QUÁDRUPLA

TECHNOLOGICAL INNOVATION AND REGIONAL DEVELOPMENT - STUDY IN A EDUCATIONAL INSTITUTION AND ITS RELATIONSHIP WITH THE ACTORS OF THE QUADRUPLE HELIX

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y DESARROLLO REGIONAL - ESTUDIO EN UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y SU RELACIÓN CON LOS ACTORES DE LA CUÁDRUPLE HÉLICE

Ivete Aparecida Patias<sup>1</sup>, Daniel Knebel Baggio<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGDR da Unijuí

<sup>2</sup> Docente do PPGDR da Unijuí

### RESUMO

Este artigo teve como objetivo verificar como se configura o Núcleo de Inovação Tecnológica no desenvolvimento regional, a partir da atuação da Hélice Quádrupla, em uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia, de um município do noroeste gaúcho. Como metodologia de coleta de dados, utilizou-se pesquisa bibliográfica e entrevistas com representantes das quatro hélices do município. Como metodologia de análise e interpretação de dados, utilizou-se análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram aspectos positivos quanto à infraestrutura e profissionais qualificados, e aspectos a serem melhorados quanto às conexões Núcleo de Inovação Tecnológica e suas relações com as instituições da Hélice Quádrupla. Conclui-se que, para que o NIT contribua efetivamente com as instituições e com o desenvolvimento regional, torna-se fundamental uma mudança cultural, no sentido de prover um maior conhecimento e reformulações nos processos e dinâmicas que envolvem o NIT e as quatro hélices.

**Palavras-chave:** Núcleo de Inovação Tecnológica. Hélice Quádrupla. Desenvolvimento regional.

### RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo verificar cómo se configura el Centro de Innovación Tecnológica en el desarrollo regional, a partir del rol de la Cuádruple Hélice, en una institución federal de educación, ciencia y tecnología, en un municipio del noroeste de Rio Grande do Sul. Como metodología de recolección de datos se utilizó la investigación bibliográfica y entrevistas a representantes de las cuatro hélices de la ciudad. Como metodología de análisis e interpretación de datos se utilizó el análisis de contenido. Los resultados arrojaron aspectos positivos en materia de infraestructura y profesionales calificados, y aspectos a mejorar en cuanto a las conexiones del Centro de Innovación Tecnológica y sus relaciones con las instituciones de Quadruple Helix. Se concluye que, para que el NIT contribuya efectivamente



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



a las instituciones y al desarrollo regional, es fundamental un cambio cultural, en el sentido de brindar mayor conocimiento y reformulaciones en los procesos y dinámicas que involucran al NIT y las cuatro hélices.

**Palabras clave:** Centro de Innovación Tecnológica; Hélice Cuádruple; Desarrollo regional.

## ABSTRACT

This article aimed to verify how the Technological Innovation Center is configured in regional development, based on the role of the Quadruple Helix, in a federal institution of education, science and technology, in a municipality in the northwest of Rio Grande do Sul. As a data collection methodology, bibliographical research and interviews with representatives of the four helixes of the city were used. As a methodology for analyzing and interpreting data, content analysis was used. The results showed positive aspects regarding infrastructure and qualified professionals, and aspects to be improved regarding the connections of the Technological Innovation Center and its relations with the Quadruple Helix institutions. It is concluded that, for the NIT to effectively contribute to institutions and regional development, a cultural change is essential, in the sense of providing greater knowledge and reformulations in the processes and dynamics that involve the NIT and the four helices.

**Keywords:** Technological Innovation Center; Quadruple Helix; Regional development.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional contempla o desenvolvimento das organizações, comunidades e territórios em uma dinâmica constante de atuação estratégica e em rede. Neste sentido, o desenvolvimento está relacionado à integração dos diversos atores da sociedade e do envolvimento destes em relação ao conhecimento das demandas sociais locais, pressupondo integrações locais e regionais de governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil, de modo a formarem um consenso sobre desenvolvimento (DANTAS; GUENTHER, 2021).

As instituições de ensino têm assumido significativo papel no desenvolvimento regional (RAMOS FILHO, 2020). Tal relevância ganha destaque a partir de estruturas de tais instituições, que permitem a implementação de estratégias e de projetos de inovação, para fins de contribuir efetivamente e positivamente para o desenvolvimento regional. Neste contexto, cabe destacar a atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica - NITs, espaços de fomento da inovação e da tecnologia, que buscam contribuir para a aquisição e disseminação do conhecimento, gerando benefícios às universidades, às empresas e à sociedade (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018).

Além disso, em se tratando da relevância das instituições de ensino para o desenvolvimento regional e territorial, assim como da importância de estratégias de inovação locais e conjuntas em prol deste desenvolvimento, com destaque para os Núcleos de Inovação Tecnológica; faz-



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUNTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



se necessário compreender mais a fundo como a Hélice Quádrupla, que envolve a integração e cooperação entre agentes, como a universidade, o governo, as empresas e a sociedade (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009), se configura e se projeta neste contexto.

Deste modo, o objetivo do presente artigo consiste em verificar como se configura o Núcleo de Inovação Tecnológica no desenvolvimento regional, a partir da atuação da Hélice Quádrupla, em uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia, localizada em um município do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, este estudo está organizado em seis seções, a contar desta introdução. A seção a seguir constitui o referencial teórico. A seção três apresenta a metodologia. Na seção quatro, constam os resultados e discussão. Por fim, tem-se as considerações finais, bem como as referências utilizadas para o embasamento deste presente estudo.

## METODOLOGIA

Os dados desta pesquisa compõem parte de uma tese de doutorado, em fase de implementação. Além disso, este estudo atende as especificações das Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos, está de acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 510/2016, bem como foi aprovado pelo Comitê de Ética, de acordo com o registro CAAE 47665321.0.0000.5350 e Parecer nº 4.970.793.

O estudo é social e de abordagem qualitativa. Social, pois tem como campo de investigação a realidade social e aspectos relativos ao ser em seus múltiplos relacionamentos com outros seres e instituições sociais; qualitativa, na medida em que o estudo buscou aprofundar-se no mundo dos significados (GIL, 2019), mediante a utilização de metodologia não-estruturada, proporcionando *insights* e a compreensão do contexto do problema.

A pesquisa é ainda, exploratória e descritiva. Exploratória, uma vez 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 maior exploração acadêmico-científica quanto aos Núcleos de Inovação Tecnológica e o desenvolvimento regional, na perspectiva da Hélice Quádrupla. Descritiva, pois propõe descrever as características do fenômeno em questão, estabelecendo relações entre variáveis (GIL, 2019).

Para investigar, em um contexto mais específico, como se configuram os Núcleos de Inovação Tecnológica no desenvolvimento regional, a partir da atuação da Hélice Quádrupla, utilizou-se como método o estudo de caso (YIN, 2015). Tal método considerou como objeto de análise o NIT do Instituto Federal Farroupilha, em um campus do noroeste do Rio Grande do Sul, vinculado ao NIT Reitoria e que representa tal instituto.

Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se pesquisa bibliográfica, realizada principalmente em livros e em artigos científicos acerca das temáticas abordadas. Realizou-se, ainda, entrevistas com representantes das quatro hélices em atuação com o objeto do estudo. As



entrevistas foram realizadas no segundo semestre do ano de 2021. O contato com os entrevistados para o convite de participação na pesquisa ocorreu via *WhatsApp* e *e-mail*.

Utilizou-se roteiro semiestruturado das temáticas de desenvolvimento regional, instituições de ensino, inovação, empreendedorismo, Núcleos de Inovação Tecnológica e Hélice Quádrupla, tendo como foco as relações dos atores, contribuições e barreiras na área de atuação do NIT analisado no estudo. No total, quatro respondentes (um de cada hélice) participaram da pesquisa. Devido à pandemia, as entrevistas ocorreram em formato *online*.

Para preservar a identidade dos respondentes e melhor organizar as respostas, foram definidas siglas para cada uma das quatro hélices e seus respectivos cargos – Secretário de Desenvolvimento, Presidente da Associação Comercial e Industrial do município, Presidente do NIT do *campus* e Presidente da Agência de Desenvolvimento do município – considerando: HG para governo, HE para empresa, HU para universidade e HS para sociedade.

Para a análise e interpretação dos dados, foi utilizado o método da análise de conteúdo por categorias, que consiste em desmembramentos do conteúdo em unidades e em reagrupamentos analógicos, destacando a categorização, a descrição das categorias, e as inferências e interpretação dos resultados (BARDIN, 2018). Desta forma, foram definidas duas categorias para análise: pontos fortes e pontos fracos.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INSTITUIÇÕES DE ENSINO

O conceito de desenvolvimento está ligado não somente à quantidade e qualidade da produção de bens e serviços, mas também a sua contribuição para o bem-estar da coletividade (DANTAS, GUENTHER, 2021). Neste sentido, o desenvolvimento depende de ações locais intencionais, juntamente com a cultura, com um planejamento e com instituições locais, que pretendam aprimorar os arranjos das práticas sociais (ZAMBANINI *et al.*, 2016).

O desenvolvimento regional é percebido pelos diferentes agentes da sociedade como um processo de mudanças multifacetado em relação aos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais, que acontecem em determinado espaço e tempo (PENNA; TOALDO; SABEDOT, 2006). No entanto, cabe levar em consideração que o desenvolvimento regional possui vários aspectos que devem ser observados conjuntamente como forma de geração de conhecimento, entendimento e resolução de problemas (SANTOS *et al.* 2020).

O desenvolvimento no contexto de um país se constitui mediante a habilidade de formular estratégias para cada região, potencializando os recursos disponíveis, considerando os aspectos culturais e demandas desta sociedade. Assim, o desenvolvimento de uma região acontecerá com base em sua realidade, cultura e potencial produtivo, assim como o estado ou o país somente se desenvolverá por meio de políticas públicas específicas para cada região, atendendo suas potencialidades locais, culturais e arranjos produtivos (OLIVEIRA; AGUIAR, 2018).

Portanto, ao associar o desenvolvimento local com a integração de diversos agentes da sociedade e do seu envolvimento quanto ao conhecimento das demandas sociais locais, deduz-

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



se que o desenvolvimento local provém da integração dos atores da sociedade (empresas, governos, cidadãos e organizações da sociedade civil) de certas localidades, resultando em um consenso sobre as características econômicas e oportunidades regionais, de forma com que as localidades se desenvolvam de acordo com suas peculiaridades (DANTAS; GUENTHER, 2021).

A partir daí, para que a região se consolide e desenvolva, é necessário um desenvolvimento planejado de competências o que gerará um processo de institucionalização do que é importante para o desenvolvimento de uma região e/ou território, sendo tais competências desenvolvidas a partir de ações coletivas calcadas nas ações individuais. Uma ação que pode gerar uma trajetória para o desenvolvimento é quando os atores sociais pensam a longo prazo, de forma ativa e mobilizada. Dessa forma o campo de ação coletiva aumenta e surgem perspectivas de novas possibilidades de desenvolvimento, desde que haja o envolvimento de todos (ENGEL, 2018).

Paralelo a isto, o dinamismo socioeconômico de um território ou de uma região é maior quando possui atores e instituições capazes de gerar e incorporar conhecimentos proporcionando soluções criativas aos desafios que surgem durante os momentos históricos com destaque para a criação de locais de inovação que produzem conhecimento a partir de suas próprias capacidades e demandas. Deste modo, a dimensão regional passa a ser de suma relevância, ao mesmo tempo em que a disponibilidade dos atributos regionais/locais será um fator decisivo na decisão locacional das empresas e demais atores territoriais envolvidos, o que faz das instituições de ensino elementos importantes nos processos e dinâmicas internos e externos de desenvolvimento regional (TELES, 2021).

As instituições de ensino assumem o papel de dinamizadoras do processo de desenvolvimento local e regional e este compromisso social se efetiva no momento em que tais instituições contribuem com a sociedade na função de formar capital humano, capital este apto em colaborar no desenvolvimento e promover a geração e desenvolvimento socioeconômico de seu entorno (CHIARELLO, 2015). Portanto, o capital humano e o conhecimento gerados pelas universidades devem buscar suprir demandas regionais a fim de que o conhecimento gerado sirva de base para respostas regionais, proporcionando emprego e renda (RAMOS FILHO, 2020).

Também, o perfil das regiões é um dos principais elementos influenciadores dos efeitos das instituições de ensino no cenário do desenvolvimento, pois o desenvolvimento ocorre a partir das características socioeconômicas da região, da oferta de ensino, da distância dos grandes centros urbanos, da atuação dos gestores educacionais e docentes no âmbito empresarial local, além de outras especificações (KRAJEVSKI, 2021).

Portanto, tais instituições influenciam de forma positiva o desenvolvimento regional e as contribuições ocorrem pelo que trazem, produzem e aplicam na região. Neste sentido, as relações com os atores regionais e o seu engajamento são descritas em seis dimensões que garantem que as instituições de ensino: 1) influenciem a demanda agregada; 2) influenciem o ambiente cultural, 3) influenciem o ambiente empresarial, 4) gerem emprego e renda, 5) dinamizem as economias regionais e 6) modifiquem a infraestrutura local (RAMOS FILHO, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesse sentido, se faz importante o debate sobre as instituições de ensino, quer sejam universidades ou institutos, bem como a questão do desenvolvimento regional em função da desigualdade entre as regiões do país, pois as atividades universitárias nas regiões onde estão instaladas provocam efeitos impactantes. Efeitos estes que incluem a formação qualificada da força de trabalho, produção de conhecimento aplicado à realidade regional, pesquisas que resultariam em novos produtos ou melhoria nos processos produtivos, elevação nos investimentos públicos e privados, acolhimento de diversas demandas sociais, entre outros aspectos (KRAJEVSKI, 2021).

E para a concretização de tais resultados, as instituições de ensino precisam executar o que propõem, com ensino de alta qualidade e atendimento efetivo das demandas regionais. As instituições de ensino devem, portanto, estimular e fomentar a pesquisa, procurando assegurar condições de trabalho e financiamento apropriados e a proximidade da extensão com a realidade regional, compromissada com a sociedade, proporcionando uma conexão mútua entre a comunidade acadêmica e a população (KRAJEVSKI, 2021). Tal relevância ganha destaque a partir de estruturas de tais instituições, que permitem a implementação de estratégias, assim como de projetos de inovação, para fins de contribuir efetivamente e positivamente para o desenvolvimento local e regional.

## ESTRATÉGIAS DE INOVAÇÃO E OS NÚCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Gerada pela habilidade de estabelecer relações, detectar oportunidades e tirar proveito das mesmas, a inovação está profundamente atrelada ao desenvolvimento nas suas mais variadas formas (SIMÕES; SANTOS, 2018), constituindo-se como um atributo, ao mesmo tempo, valorativo e competitivo no que condiz ao desenvolvimento socioeconômico territorial, assim como às suas dinâmicas, ambientes e agentes envolvidos.

Para que ocorra a inovação, se faz necessário um ambiente onde exista a gestão da inovação e que neste ambiente aconteça o estímulo e a motivação, além da cultura da inovação (VILHENA; PEIXE, 2021). E apesar da ciência ser um elemento primordial da inovação, a inovação vai além da pesquisa e desenvolvimento, pois dificilmente ocorre de forma isolada, sendo um processo extremamente interativo e multidisciplinar, que necessita da colaboração de uma rede variada de partes interessadas, instituições e usuários (SANTA RITA et al., 2017).

O ambiente de inovação possui características tangíveis e intangíveis, tais como: existência de boa infraestrutura de transporte e comunicações; disponibilidade de capital de risco; de uma visão compartilhada; de um ambiente propício de negócios; predominância de uma cultura de cooperação que estimule a vontade de experimentar o novo; tolerância a erros; orientação a conexões globais; e um elevado nível de capital social e confiança (ENGEL, 2015). Portanto, um ecossistema de inovação é um misto de diferentes redes ou sistemas, onde a qualidade do ecossistema de inovação depende de conexões de qualidade nas suas relações, dos papéis exercidos pelos seus atores, da cultura, bem como do ambiente de negócios predominante (RAMOS FILHO et al., 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Santa Rita et al. (2017) ressaltam que as melhores práticas se referem ao esforço para estruturar centros do conhecimento em áreas onde historicamente não se possuíam competências, servindo de inspiração para que as regiões busquem ir além do óbvio, adquirindo competências inusitadas, mediante difusão da cultura inovadora e investimento em centros tecnológicos, polos e parques, atração de talentos e implantação de projetos estratégicos.

Em se tratando de institutos federais, a lei de sua criação apresenta um modelo institucional ligado a questões de inovação e transferência de tecnologia (VIDOR et al., 2011). Esta mesma lei demonstra um importante avanço ao estabelecer uma grande rede nacional, de financiamento federal, voltada a dar suporte à inovação tecnológica (RAPCHAN, 2019). Como forma de estimular parcerias, a Lei de Inovação nº 10.973/2004 atribuiu às Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) a função de estruturar um órgão interno próprio ou em associação com outras ICTs, denominado Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), cuja função primordial é gerir as políticas de inovação das instituições.

Na perspectiva internacional, os NITs são comparados aos Escritórios de Transferência de Tecnologia – TTO). Porém o novo marco legal, instituído mediante a Lei nº 13.243/2016, constitui novas competências aos Núcleos de Inovação Tecnológica, onde além de escritórios de patentes, são importantes escritórios estratégicos de negócios (REINA; THOMAZ; MAGALHÃES, 2021). A partir daí os NITs possuem cinco aspectos principais, como gestão da propriedade intelectual da instituição de ensino; comunicação de invenções potencialmente comercializáveis; assegurar recursos para o desenvolvimento e exploração de propriedade intelectual; identificação de possíveis licenciados e investidores; e intermediação entre pesquisadores, empresas e gestores (WECKOSWKA, 2015).

Portanto, acreditando que o conhecimento é um fator importante para o desenvolvimento, os “NITs foram criados para aproximar a academia e empresas, atuando como intermediários entre fornecedores da inovação, pesquisadores ou docentes e aqueles que podem comercializar a tecnologia” (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018, p. 172). Assim, os NITs se mostram como canais importantes, uma vez que são geradas oportunidades não somente para os envolvidos, mas também para desenvolvimento socioeconômico nas regiões onde estão inseridos.

Cabe destacar que a disseminação da cultura da inovação irá ocorrer se o agente que demanda novas soluções (empresa), estiver conectado ao agente que possui o conhecimento para atender tais oportunidades (ICTs por meio dos NITs), promovendo a transferência de tecnologia (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018). Deste modo, os Núcleos de Inovação Tecnológica criam incubadoras de empreendimentos e parques tecnológicos com a finalidade de ampliar o relacionamento com as empresas (RAPCHAN, 2019). A partir daí os NITs diminuem as barreiras entre as instituições de ensino e as empresas, propiciando a transferência de tecnologia, através de empreendedorismo e atividades de compartilhamento (VILLANI; RASMUSSEN; GRIMALDI, 2017).

Contudo, apesar dos NITS serem considerados promissores para o desenvolvimento regional, alguns obstáculos devem ser enfrentados quanto à infraestrutura desses ambientes, recursos humanos contratados, burocracia enfrentada, falta de legislação específica para nortear o processo de inovação nas ICTs e nos NITs, dificuldades de comunicação entre as partes,



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



financiamento de atividades, cultura de inovação a ser fomentada nas ICTs, e fatores socioculturais e diferenças de cultura entre instituições de ensino (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018).

Destacam-se, ainda, cooperação fragmentada e não institucionalizada com outros departamentos das instituições de ensino, empresas, agentes de inovação, associações e redes externas; desnível entre a pesquisa e o interesse das empresas; demanda de conhecimento do mercado pelos professores (FREITAS; LAGO, 2019), como também poucas informações disponíveis em canais de comunicação (FERREIRA; TEIXEIRA; FLÔR, 2016).

Por fim, para que a inovação seja implementada e consolidada, tanto a ICT como o Núcleo de Inovação Tecnológica necessitam ter ações estratégicas em várias áreas de atuação, iniciando nas orientações as pesquisas até a comercialização de resultados. Portanto, o NIT precisa estar alinhado com a instituição e com todos os órgãos envolvidos nas suas atividades, desde a assessoria jurídica da instituição até as empresas do mercado e o governo”. (FREITAS; LAGO, 2019). Neste sentido, a Hélice Quádrupla vem para reconfigurar as estratégias de gestão dos NITs, buscando uma sustentabilidade colaborativa, sistêmica e efetiva para diversos segmentos e seus territórios.

## **HÉLICE QUÁDRUPLA EM PROL DA INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO**

O desenvolvimento de cidades e regiões calcado em estratégias de alto valor agregado demanda apostas claras na inovação. Paralelo a isto, é notório que a integração, a confiança nas relações, a harmonia dos interesses individuais e coletivos, e a cooperação entre os atores sejam fatores determinantes de sucesso de uma sociedade inquieta e ávida pela participação e pelo desenvolvimento, com destaque para a Hélice Quádrupla – que agrega a sociedade, junto com o governo, a empresa e a universidade, como instituições relevantes na promoção da integração e do desenvolvimento em um contexto mais amplo (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009) – enquanto modelo inovador de governança colaborativa e que vem para transformar e otimizar as dinâmicas territoriais.

O modelo da Hélice Quádrupla se origina da Hélice Tríplice. Desenvolvido por Etzkowitz e Leydesdorff (1995), a Hélice Tríplice passou de uma sociedade industrial, baseada na relação bilateral entre negócios e governos, para uma sociedade do conhecimento com uma relação entre universidade, empresa e governo, com vistas a fomentar o desenvolvimento, a partir da inovação e do empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Contudo, mediante a insuficiência da Hélice Tríplice na garantia de um crescimento sustentável a longo prazo (MILLER; MCADAM; MCADAM, 2018) e em função do desenvolvimento e da crescente complexidade e mudança dos sistemas econômicos (MACGREGOR; GOU; SIMON, 2010), com o passar dos anos, estabeleceu-se a ascensão de novos modelos de geração de inovação. Assim, em 2009, Carayannis e Campbell apresentaram o modelo da Hélice Quádrupla, acrescentando a sociedade como a quarta hélice a compor as instituições.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Nesta metodologia, a sociedade, promotora de desenvolvimento, é conceituada como sociedade civil e comunidade ampla e, nesta hélice, os usuários têm clara participação no modelo, apoiando o desenvolvimento de inovações, mediante ambientes de cooperação, voltados a exemplos de inovação aberta (MINEIRO *et al.*, 2018).

Este modelo de hélices possui uma metodologia para examinar pontos fortes e pontos fracos, locais e regionais, preenchendo falhas nas relações entre universidades, governos, empresas e comunidades, com o objetivo de estabelecer estratégias efetivas de inovação e de empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Dessa forma, a sociedade, a universidade, o governo e as empresas beneficiam-se mutuamente e, a partir daí, começam a atuar de maneira cooperada, tendo em vista o desenvolvimento em caráter econômico, social, científico e tecnológico.

Ainda, nesta compreensão quádrupla de Hélice, o desenvolvimento sustentável de uma economia do conhecimento requer coevolução com a sociedade do conhecimento (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009). A sociedade constitui-se, pois, como a base e como as culturas tradicionais da sociedade civil, somadas com os meios de comunicação, indústrias criativas, cultura, valores, estilos de vida, arte, inclusive, a noção de economia criativa.

Em recente estudo, Hasche, Höglund e Linton (2019) procuram entender as relações e o valor criado entre os atores envolvidos na interação, chegando à conclusão de que a Hélice Quádrupla deve ser vista como um todo, ou seja, uma arena onde os atores envolvidos em diferentes relações de agregação de valor, assumem diferentes papéis, criando valor para a sociedade civil mediante, por exemplo, a criação de novos empregos ou produtos.

O modelo de Hélice Quádrupla é contemporâneo por colocar a sociedade como ator envolvido na criação de processos de inovação e como participante ativa, gerando efeito impulsionador de inovação (MILLER; MCADAM; MCADAM, 2018). Tal modelo sugere um processo colaborativo de atividades de inovação e empreendedorismo, almejando criar novas estruturas de governança, com especificações regionais que proporcionem vantagens competitivas e a eficiência tecnológica das regiões (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

Ainda, sob esta mesma perspectiva, os indivíduos envolvidos representam as necessidades da sociedade no que se refere à transferência de tecnologia, de tal maneira que se sugere uma abordagem de inovação aberta, onde o conhecimento de vários atores é permutado (KANIAK; TEIXEIRA, 2021). A partir daí o fluxo de conhecimento tácito costuma ser promovido pelo compartilhamento por meio de valores em comum, incentivando, desta maneira, a inovação, o empreendedorismo, bem como o desenvolvimento das diversas regiões.

O modelo de Hélice Quádrupla é complexo e desafiador no funcionamento das quatro hélices, pois os interesses dos *stakeholders* envolvidos são diferentes. Os pesquisadores necessitam de liberdade de tempo e escopo para realizar suas pesquisas, a indústria e outras empresas trabalham com prazos fixos ou possuem interesses de mercado para o desenvolvimento de produtos e serviços, o governo tem uma agenda de interesses que normalmente é alterada a cada mandato e a sociedade pode necessitar de agilidade em suas necessidades de resolução de problemas (KANIAK; TEIXEIRA, 2021). Tudo isso gera vários pontos a serem alinhados entre os atores.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Faz-se necessário, portanto, um fluxo de conhecimento, sendo a proximidade um diferencial, pois quanto mais próximos estiverem os atores, maior a interação. Para isso, estruturas como NITs, incubadoras, centros de pesquisa colaborativa e parques científicos se fazem importantes entre os agentes da rede. Geralmente são estruturas formadas a partir de instituições de ensino, a fim de fomentar projetos de pesquisa colaborativa com a indústria, mediante atividades estratégicas para aumentar a proximidade geográfica, social, cognitiva e organizacional, buscando tornar as colaborações mais eficientes (VILLANI; RASMUSSEN; GRIMALDI, 2017).

Por fim, o território nacional possui como desafio fortalecer as instituições públicas de ensino e pesquisa, principais fontes produtoras e disseminadoras de ciência e tecnologia. Neste contexto, a integração entre academia, empresa, governo e sociedade, pela abordagem da Hélice Quádrupla configura-se como fonte de transformação do potencial científico em inovação (OLIVEIRA; RENAULT, 2020). Por todos estes motivos torna-se imprescindível compreender como se configuram os Núcleos de Inovação Tecnológica das instituições de ensino no desenvolvimento regional, a partir da atuação da Hélice Quádrupla, nas diversas regiões do território nacional.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Aspectos positivos quanto ao Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia

O Núcleo de Inovação Tecnológica é um intermediário entre os fornecedores da inovação, pesquisadores ou docentes, e aqueles que podem comercializar a tecnologia (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018). Portanto, os recursos humanos são muito importantes. Nesse sentido, a qualificação do quadro docente é citada como ponto forte do Núcleo de Inovação Tecnológica do campus, assim como do instituto. *“A qualidade dos docentes é bem interessante, os professores que tive contato, que conheci nas reuniões, todos são excelentes, cheios de vontade de fazer, dispostos, acho que esse é o mote, eles estão dispostos a fazer algo novo, diferente”* (entrevistada HE).

Outro ponto é a experiência na área de inovação, no NIT e na incubadora. O NIT possui pessoal capacitado e experiente, e sua composição abrange docentes de várias áreas, a começar pelo presidente do NIT campus que já esteve na gestão de empresas e universidades. *“Isso naturalmente me aproximou do universo do desenvolvimento tecnológico que é a parte que mais gosto, da propriedade intelectual, geração de novas ideias. Já atuei nesta área em outra universidade, onde retomei um projeto de instalação de um parque tecnológico e dirigi a incubadora dessa instituição por alguns anos. E nesse processo também tive contato com o ecossistema a nível estadual e nacional, auxiliiei na instalação da primeira incubadora do instituto”* (entrevistado HU).

Para que o corpo docente esteja capacitado para promover a inovação e o empreendedorismo, é necessária uma intensa formação docente. Nesse sentido, apesar da redução em consequência da pandemia, as formações com os docentes formam um ponto forte. *“Se fazia formação com os docentes, não me recordo exatamente quantas formações, mas fizemos diversas formações*

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



*sobre criatividade, propriedade intelectual, alinhamento da pesquisa, diálogo entre ciências diferentes, se fez diversos movimentos com os docentes para poder familiarizá-los com esse novo momento, com esse mundo da pesquisa voltada para o mercado, a pesquisa aplicada”* (entrevistado HU).

Quando se trata de desenvolvimento regional, “*se pensar nas forças do instituto, acredito que são os pesquisadores*” (entrevistado HS). Portanto, os profissionais do instituto e do NIT possuem *expertise* e disposição para trabalhar e enfrentar os desafios. Outro aspecto é a formação diferenciada dos alunos, por meio das atividades realizadas. Se percebe, ainda, que essa busca dos alunos para além da sala de aula é impulsionada pelos próprios docentes, ampliando os conhecimentos. Isso vem ao encontro do modelo de hélices, onde os atores interagem para fomentar o desenvolvimento a partir da inovação e do empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017).

A exemplo, o NIT organiza anualmente o *Bye Bye Boss*, um desafio de empreendedorismo e inovação do instituto. Segundo o entrevistado HU, “*hoje, em termos de fomentar a inovação, o Bye Bye Boss é uma das melhores coisas que o instituto tem, e dali foram gerados bons resultados*”. O mesmo entrevistado cita que “*vários desses alunos participaram de outras atividades, de hackathons, desafios, ampliaram seus horizontes, se mobilizaram a partir da ação de alguns docentes com os quais se identificaram, essa mentalidade se cria a partir de exemplos que eles podem buscar fora do espaço acadêmico, trazer esse ímpeto para o espaço acadêmico*”.

Emerge também das falas dos entrevistados, a participação dos servidores nas demais entidades. Neste sentido, a entrevistada HE cita o exemplo de uma servidora do Instituto que compõe, ao mesmo tempo, a diretoria da associação. Segundo a entrevistada, “*acabamos envolvendo a entidade no planejamento urbano do nosso município, o que é algo bem importante*”. Este contexto de inter-relações e coparticipação vem ao encontro da reflexão de Ramos Filho et al. (2020), de que a inovação é movida pela habilidade de estabelecer relações.

O NIT também possui boa estrutura (ENGEL, 2015), como salas, laboratórios, internet, biblioteca, etc. “*Tem o laboratório de Metal Mecânica que ficamos impressionados com a qualidade dos materiais, da estrutura. Considerando que temos escassez de mão de obra nessa área, pode se tornar atrativo para geração de mão de obra, pois é fascinante olhar para todas aquelas máquinas, aquela tecnologia embarcada ali*” (entrevistada HE).

Outro ponto forte do NIT e do instituto que merece destaque é a incubadora tecnológica. “*A incubação é um ponto forte, porque reunir esses alunos que têm ideias, ajudar eles a formatarem e lançarem para o mercado, é um ponto fortíssimo, é uma ligação que a instituição faz com o mercado*” (entrevistado HS). Afinal, a incubadora se constitui como uma ferramenta para auxiliar o desenvolvimento de *spin-offs* dentro do espaço acadêmico (RAPCHAN, 2019). De acordo com o entrevistado HU, atualmente o NIT campus possui a incubadora de empresas de base tecnológica, onde estão três empresas incubadas e são realizados eventos ligados ao empreendedorismo.

Conforme afirmação de que pessoas engajadas (RAMOS FILHO et al., 2020) e estrutura (ENGEL, 2015) impulsionam o empreendedorismo, o entrevistado HU acredita que “*o instituto*



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



*federal tem credibilidade grande, no sentido de que a sociedade olha para o instituto e vê que existe uma estrutura, pesquisa, bons pesquisadores, e gente comprometida. Isso é um ponto forte e foram construídas relações de confiança com entidades, através de participações. Nosso ponto é muito mais ser um fomentador desse diálogo, criar esses canais”.*

Quanto à propriedade intelectual (WECKOSWKA, 2015), “quando o pesquisador ou a Diretoria de Pesquisa, Extensão e Produção percebem uma pesquisa potencial, estes procuram o NIT. Nesse momento, se abre um diálogo, se começa a construir a possibilidade, se faz um alinhamento, busca em bases de patentes, se verifica a originalidade. Atualmente o NIT cuida desses encaminhamentos, para fazer essa interface. A ideia é que essa tecnologia protegida seja transferida para a sociedade, fomentando criação de novos negócios” (entrevistado HU).

Ainda, é evidenciada a participação da sociedade em relação à definição de cursos do instituto, conforme a entrevistada HE. Também são realizadas aproximações com entidades, como sindicatos de categoria, associação comercial, governo municipal, além de uma parceria com a Agência de Desenvolvimento. “Estamos com projeto de execução junto com o instituto, um programa de desenvolvimento sobre as metodologias ágeis de inovação, um projeto que está em desenvolvimento, um workshop de formação” (entrevistado HS). Ocorre, portanto, uma conexão entre os agentes demandantes e ofertantes de novas soluções (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018).

Além disso, os representantes das hélices têm interesse em formar parcerias com o NIT. “Sem sombra de dúvidas, até porque estamos construindo as bases para fazer um polo de desenvolvimento tecnológico” (entrevistado HG). Tal interesse representa um aspecto importante, pois percebe-se que as instituições das hélices têm demandas significativas e que o instituto pode vir a cooperar, auxiliando a suprir carências, contribuindo com o desenvolvimento regional. Afinal, a partir de novas formas de criação do conhecimento, envolvendo a aprendizagem contínua, exploração, cocriação e experimentação (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018), remete-se à relevância da Hélice Quádrupla como agente de transformação (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009; OLIVEIRA; RENAULT, 2020) das instituições, como também dos atores envolvidos com o NIT e o instituto.

### **Aspectos a serem melhorados quanto ao Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia**

Algumas limitações quanto às dinâmicas internas e externas do NIT são mencionadas. Primeiramente, destacam-se demandas de alinhamento quanto aos projetos de pesquisa, pois podem ocorrer pesquisas com temas semelhantes ou o produto não estar de acordo com as necessidades das empresas (entrevistada HE). Tal fato remete à fragmentação nas próprias instituições de ensino e destas com as empresas, conforme apontam Freitas e Lago (2019). “Uma forma de promover um alinhamento nas pesquisas é de que todos os projetos passem pelo conhecimento do NIT e, em conjunto com a diretoria de pesquisa e o pesquisador, seja definida a melhor forma de realizar a pesquisa ou projeto” (entrevistado HU). Também precisam ser criados estímulos para o pesquisador.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quanto à estrutura física, os entrevistados destacam que os laboratórios são excelentes, porém não estão sendo explorados em sua totalidade, em relação à quantidade de usuários que poderiam usufruí-los, indo ao encontro de Ferreira e Teixeira (2018), ao mencionarem obstáculos quanto à infraestrutura desses ambientes. Neste sentido, a entrevistada HE complementa que *“de repente ali esteja algo na prática que poderíamos explorar mais, poderíamos utilizar essa base, essa estrutura que se tem, para desenvolver soluções para dentro das empresas”*.

O problema envolve todos os atores. *“Temos que saber o que queremos enquanto município, enquanto região, para nos desenvolvermos, é isso o que está faltando”* (entrevistada HE). Assim, as entidades possuem seu planejamento estratégico, porém falta para o município ou região. Portanto, existe esta carência das instituições. Cabe, ainda, salientar que o governo municipal está iniciando o planejamento estratégico da gestão 2021/2024. Outro ponto a destacar é o de que falta *“ligar essa pesquisa com a necessidade de mercado”* (entrevistado HS).

Também, uma das dificuldades das instituições de ensino é a morosidade nos processos e demora na execução dos projetos. O tempo do empresariado costuma ser diferente do das universidades. O empresário precisa de respostas rápidas e, muitas vezes, as instituições não conseguem atender com esta urgência, devido aos trâmites legais, disponibilidade de pessoal, busca de informações para tal necessidade (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018). *“Em geral, na academia, falta agilidade”* (entrevistado HS). *“Os brasileiros demoram muito na análise, é muito tempo na definição do escopo, e acaba impactando diretamente na performance dos projetos”* (entrevistado HG).

A demora nos processos também está relacionada com a falta de clareza sobre como atender o novo marco legal (FERREIRA; TEIXEIRA, 2018). *“Não houve uma apropriação do que seja o marco legal de inovação, ele não foi incorporado na cultura para se transformar em processos e procedimentos que facilitam para o pesquisador ou o NIT. A falta de clareza e insegurança não é apenas dos institutos e universidades, o marco é recente, precisa que procuradores, advogados, se apropriem disso, criem estruturas e entreguem essa segurança para o pesquisador, para o NIT trabalhar. Enquanto isso, vamos um pouco no escuro, não sabemos como construir* (entrevistado HU). A legislação trava o avanço da inovação. *“Existem dois marcos legais que precisam trabalhar em consonância, a Lei de Licitação e o Marco Legal de Inovação, e aí ocorre o entrave”* (entrevistado HU).

Em relação às entidades conhecerem o NIT, os entrevistados informaram que conheciam pouco. O entrevistado HG acredita que a falta de visibilidade do NIT faz com que parte da comunidade desconheça o NIT e, por consequência, o instituto. *“Tive conhecimento bastante superficial, sei do trabalho que está sendo desenvolvido, mas acho ainda que ele não está capilar, não está visível ainda, estão visíveis as estruturas que têm contato com ele, que têm trabalho direto, mas ele ainda não chegou no setor empresarial”*. Este fato é reforçado pela entrevistada HE que acredita que *“talvez a divulgação seria um ponto a melhorar, até buscar as entidades para trazer essas informações, porque também estamos passando por esse processo, imaginamos que todo mundo sabe o que fazemos e, na verdade, tivemos que trazer desde o básico para tornar claro para a comunidade”*.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Muitas vezes, as interações ocorrem de maneira particularizada por parte dos docentes/pesquisadores, não representando uma relação institucional entre as partes (FREITAS; LAGO, 2019). “A agência não tem parceria formal com o NIT” (entrevistado HS). Neste contexto, o entrevistado HG reforça: “conhecemos, temos noção, mas nenhum projeto aplicado. Hoje, em parceria, não temos nenhum convênio ou projeto rodando com o núcleo”.

Outro aspecto é que falta trabalhar a cultura do instituto voltada para a inovação, conforme observam Ferreira e Teixeira (2018). Os entrevistados abordam que a barreira é muito mais cultural do que financeira e que existem barreiras na instituição, mas também nas empresas. “O perfil industrial do município, especialmente o metalmeccânico, vem passando por um momento de transição de sucessão familiar, algumas empresas não conhecem todas as formas de inovação, só conhecem a inovação de processos, por exemplo” (entrevistada HE). A entrevistada cita, ainda, o Edital Gaúcho de Inovação, “uma super alternativa para os negócios, um edital de subvenção econômica com um valor expressivo de desconto, só que as empresas não se inscrevem. As pessoas não conseguem enxergar o potencial do seu negócio, que podem ser inovadoras em qualquer atividade”.

Os participantes apontam, ainda, a dificuldade na comunidade de conhecer a realidade que se tem, isto é, de entender as dificuldades locais para criar alternativas locais “Deveríamos fazer um trabalho para tornar essa disponibilidade de pesquisa e trabalho mais abrangente a nível de município. Estamos tentando romper com esse conceito, trabalhando em cima de projetos aplicados, a partir de problemas” (entrevistado HG). O entrevistado HU destaca, ainda, a relevância de “levar essa cultura da comunidade interna e enxergar fora desse horizonte”.

Percebe-se, portanto, que os atores externos ao instituto carecem de auxílio, estão dispostos a contribuir e estão abertos a receber contribuições, mas ainda é tênue a relação entre todos os atores e isso influencia no desenvolvimento local e regional, devendo ser ampliadas e reconfiguradas as parcerias. Deste modo, as conexões poderão ser fortalecidas mediante uma mudança cultural sistêmica de todas as instituições da Hélice Quádrupla, no sentido de prover o acesso a um maior conhecimento e reformulações dos processos e dinâmicas (FERREIRA; TEIXEIRA; FLÔR, 2016; FERREIRA; TEIXEIRA, 2018) que envolvem o NIT, o instituto e todo o seu entorno.

## CONCLUSÃO

Com base nos aspectos apresentados, este estudo cumpriu o objetivo de verificar como se configura o Núcleo de Inovação Tecnológica no desenvolvimento regional, a partir da atuação da Hélice Quádrupla, em uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia, de um município do Noroeste do Rio Grande do Sul. O modelo teórico permitiu analisar os pontos fortes e fracos locais, assim como a relação entre as hélices em questão.

Contudo, apesar da relevância de cada uma das hélices nas suas relações com as dinâmicas internas e externas do Núcleo de Inovação Tecnológica analisado e, se por um lado, o NIT e o instituto possuem uma boa infraestrutura, os professores, pesquisadores e alunos são qualificados e engajados na elaboração de projetos de empreendedorismo e inovação, e algumas



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



parcerias são estabelecidas pela universidade com empresas, governo e sociedade locais; por outro lado, alguns pontos precisam ser melhorados. Pontos estes que se referem a um melhor aproveitamento do potencial da estrutura física do NIT e do instituto, melhor otimização de questões burocráticas e de legislação envolvendo o NIT, mas principalmente questões ligadas a uma maior conexão entre os atores.

Conclui-se que a Hélice Quádrupla se delinea como estratégia inovadora e sustentável de governança colaborativa e territorial, voltada para o empreendedorismo e inovação, inclusive em se tratando de instituições de ensino e, mais especificamente, instituições federais de educação, ciência e tecnologia, e de Núcleos de Inovação Tecnológica. Contudo, quanto ao NIT em questão e ao desenvolvimento local e regional, torna-se fundamental uma mudança cultural efetiva e sistêmica, sendo necessárias reconfigurações nos processos e dinâmicas que envolvem o NIT e as instituições da Hélice Quádrupla, permitindo que as relações sejam ampliadas e que o engajamento resultante promova a inovação, contribuindo para o desenvolvimento do objeto do estudo e de todo o seu entorno.

A originalidade deste estudo se encontra na análise de características únicas de um estudo de caso específico que, ao mesmo tempo, dispõe de subsídios para os institutos federais de educação, ciência e tecnologia. O estudo contribui para a conexão entre o modelo da Hélice Quádrupla e a percepção prática e colaborativa de estratégias de inovação e empreendedorismo no contexto do ensino e da pesquisa, contexto este imprescindível para que tais estratégias possam tornar-se possíveis, contribuindo para o desenvolvimento dos territórios sob os mais diversos aspectos. Constata-se, também, sua relevância para acadêmicos, docentes e teóricos das áreas do desenvolvimento, inovação, empreendedorismo, educação e pesquisa, e para todos os atores das instituições governo, instituições de ensino, empresas e sociedade, que compõem a Hélice Quádrupla no contexto analisado.

Por fim, entende-se que o presente estudo poderá ser ampliado, inserindo um número maior de entrevistados, mediante a utilização de técnicas quantitativas de análise, estendendo-se, ainda, para outras escalas territoriais. Além disso, tornam-se relevante pesquisas sobre a atuação da Hélice Quádrupla, considerando a evolução das relações e como os papéis das instituições e atores envolvidos se alteram ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



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, n. 3-4, p. 201-234, 2009.

CHIARELLO, I. S. A universidade e seu papel no desenvolvimento regional: contribuições do PROESDE. **Revista Extensão em Foco**, v. 3, n. 1, p. 240-257, 2015.

DANTAS, M. W.; GUENTHER, M. Extensão universitária e desenvolvimento local sustentável: uma revisão da literatura. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, p. 1-14, 2021.

ENGEL, J. S. Global clusters of innovation: lessons from Silicon Valley. **California Management Review**, v. 57, n. 2, p. 36-66, 2015.

ENGEL, V. **Institucionalismo econômico e políticas de incentivo à inovação no contexto das incubadoras tecnológicas no Rio Grande do Sul**. 2018. 270f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

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.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estud. av.**, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2017.

FERREIRA, M. C. Z.; TEIXEIRA, C. S. Os núcleos de inovação tecnológica no Brasil. In: DEPINÉ, A.; TEIXEIRA, C. S. (orgs.). **Habitats de inovação: conceito e prática**. São Paulo: Perse, 2018. p. 152-176.

FERREIRA, M; TEIXEIRA; C.; FLÔR; C. A disseminação da cultura de inovação e o desenvolvimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica nas ICTs de Santa Catarina. In: CONFERÊNCIA ANPROTEC, 26, 2016, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza: Anprotec, 2016.

FREITAS, I. Z.; LAGO, S. M. S. Núcleos de Inovação Tecnológica (NITS) em Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTS): o estado da arte no Brasil. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 13, n. 3, p. 67-88, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HASCHE, N.; HÖGLUND, L.; LINTON, G. Quadruple helix as a network of relationships: creating value within a Swedish regional innovation system. **Journal of Small Business & Entrepreneurship**, v. 32, n. 6, p. 523-544, 2019.



KANIAK, V. M. M.; TEIXEIRA, R. M. Empreendedorismo universitário e a relação governo-empresa-sociedade-meio ambiente: um ensaio teórico. **Revista de Empreendedorismo e Inovação Sustentáveis**, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2021.

KRAJEVSKI, L. C. Universidade e desenvolvimento regional: a experiência da UFFS. **Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. (1), p. 175-196, 2021.

MACGREGOR, S. P.; GOU, P. M; SIMON, A. Gauging readiness for the quadruple helix: a study of 16 european organisations. **Journal of the Knowledge Economy**, v. 1, n. 3, p. 173–190, 2010.

MILLER, K.; MCADAM, M.; MCADAM, R. A systematic literature review of university technology transfer from a quadruple helix perspective: toward a research agenda. **R&D Management**, v. 48, n. 1, p. 7-24, 2018.

MINEIRO, A. A. C. *et al.* Da Hélice Tríplice a Quintupla: uma revisão sistemática. **Revista Economia & Gestão**, v. 18, n. 51, p. 77–93, 2018.

OLIVEIRA, G. S.; RENAULT, T.B. A interação com atores da Hélice Tríplice e as perspectivas de desenvolvimento da cooperação academia-empresa: reflexões sobre a experiência do IFRJ Campus Pinheiral. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 24-42, 2020.

OLIVEIRA, J. O. L.; AGUIAR, M. R. A importância das ações extensionistas junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento na garantia de direitos e na implementação da cidadania. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 16, 2018, Vitória. **Anais eletrônicos... Vitória: ABEPSS**, 2018.

PENNA, R; TOALDO, A.; SABEDOT, S. **Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional**. Canoas: Unilasalle, 2006.

RAMOS FILHO, A. F. **Contribuições da produção e formas de atuação das instituições de ensino superior para o desenvolvimento regional: uma proposta de modelo interativo**. 2020. 334 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

RAMOS FILHO, J. R. B. et al. O mapeamento do incipiente ecossistema de inovação de Santarém– PA. In: MATTOS, G. P.; TEIXEIRA, C. S. (orgs.). **Conexões para o fomento do empreendedorismo e inovação: sistema, ecossistema e redes de inovação**. São Paulo: Perse. p. 75-94.

RAPCHAN, F. J. C. **Núcleos de Inovação Tecnológica e polos da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: um estudo de casos selecionados na segunda década do século XXI**. 2019. 221 f. Tese (Doutorado em Propriedade Intelectual e Inovação) – Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação. Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI,



Rio de Janeiro, 2019.

REINA, M. C. T.; THOMAZ, C. A.; MAGALHÃES, J. L. Análise da gestão dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs): um diagnóstico empresarial usando o modelo de excelência em gestão para inovação organizacional. **Cadernos de Prospecção**, v. 14, n. 3, p. 732-749, 2021.

SANTA RITA, L. P. et al. Análise das melhores práticas das instituições de ciência e tecnologia nos sistemas nacionais de inovação da Espanha, Brasil, México, Coreia do Sul e Alemanha. **NAVUS**, v. 7, n. 2, p. 7-25, 2017.

SANTOS, A. D. et al. Extensão universitária como mecanismo de desenvolvimento regional. **Revista de Extensão da UNESCO**, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2020.

SIMÕES, F. S.; SANTOS, W. P. C. Análise dos fluxos de transferência de tecnologia de universidades públicas brasileiras: casos de sucesso. **Cadernos de Prospecção**, v. 11, n. 3, p. 741-756, 2018.

TELES, A. M. O desenvolvimento regional e a educação tecnológica a partir da temática da educação. In: SOUZA, M. F. P.; PORTARI, R. D. L.; FERREIRA, D. A. (orgs.). **Comunicação, tecnologias e sociabilidades**. Catu: Bordô-Grená, 2021, p. 13-32.

VIDOR, A. et al. Institutos federais: Lei nº 11.892 de 29/12/2008 – comentários e reflexões. In: PACHECO, E. (org.). **Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011. p. 47-113.

VILHENA, S. F.; PEIXE, A. M. M. Ambiente de inovação: uma análise conceitual dos elementos que caracterizam o ambiente inovador. **P2P & Inovação**, v. 7 n. 2, p. 207-220, 2021.

VILLANI, E.; RASMUSSEN, E.; GRIMALDI, R. How intermediary organizations facilitate university-industry technology transfer: a proximity approach. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 86-102, 2017.

WECKOSWKA, D. M. Learning in university technology transfer offices: transactions-focused and relations-focused approaches to commercialization of academic research. **Technovation**, v. 41-42, p. 62-74, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAMBANINI, M. E. et al. Inovação e desenvolvimento territorial: uma análise sobre São José dos Campos. **Ensaio FEE**, v. 37, n. 2, p. 489-520, 2016.

# **INOVAÇÃO, *STARTUPS* E EMPREENDEDORISMO: UM ESTUDO DE CASO DA INCUBADORA DA UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – ITUNISC**

## **INNOVACIÓN, *STARTUPS* Y EMPRENDIMIENTO: UN ESTUDIO DE CASO DE LA INCUBADORA DE LA UNIVERSIDAD DE SANTA CRUZ DO SUL – ITUNISC**

## **INNOVATION, *STARTUPS* AND ENTREPRENEURSHIP: A CASE STUDY OF THE INCUBATOR OF THE UNIVERSITY OF SANTA CRUZ DO SUL - ITUNISC**

MALLMANN, Lígia Margarete.<sup>1</sup>

HAMMES, Elia Denise.<sup>2</sup>

### **RESUMO**

É no contexto de inovação que surgem as *startups* e possibilita ao empreendedor implementar a sua ideia de negócio. O objetivo deste artigo é realizar uma contextualização da contribuição da Incubadora da Universidade de Santa Cruz do Sul – ITUNISC, no desenvolvimento organizacional das *startups*. Como procedimentos metodológicos para este artigo utilizou-se o estudo de caso, pesquisa documental e pesquisa descritiva contextualiza. Desta forma, foi possível realizar um estudo em profundidade das atividades desenvolvidas na Itunisc traçando um perfil dos incubados e demonstrando a forma de atuação do time de especialistas e equipe técnica junto as empresas incubadas na ITUNISC, considerando sua autonomia legal para estabelecer suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes. O Projeto atende as seguintes áreas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis: Saúde e Bem-Estar; Educação de Qualidade; Trabalho Decente e Crescimento Econômico; Indústria, Inovação e Infraestrutura e Consumo e Produção Responsáveis. O time de professores/consultores possui formação jurídica, de gestão, finanças, contábil e comunicação, prestam consultoria coletiva e individual para os empreendedores semanalmente, a fim de mitigar os riscos do negócio, especialmente considerando a diversidade de escolaridade e da formação dos empreendedores e das áreas de atuação das *startups*.

**Palavras chave: Inovação. Startup. Empreendedorismo. Incubadora tecnológica**

### **ABSTRACT**

It is in the context of innovation that startups arise and allows the entrepreneur to implement his business idea. The objective of this article is to contextualize the contribution of the Incubator of the University of Santa Cruz do Sul – ITUNISC, in the organizational development of startups. As methodological procedures for this article, the case study, documental research and descriptive contextual research were used. In this way, it was possible to carry out an in-

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Desenvolvimento Regional, Administradora CRA/RS nº 22.705- Professora na área de Finanças do Curso de Administração da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Consultora da ITUNISC. e-mail: ligiamallmann@unisc.br

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direito, Advogada OAB/RS nº 43.345 – Professora de Direito Empresarial do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Consultora da ITUNISC e-mail: elia@unisc.br

depth study of the activities developed at Itunisc, tracing a profile of the incubated and demonstrating the way in which the team of specialists and technical team work together with the companies incubated at ITUNISC, considering their legal autonomy to establish their rules for promotion. , design and development of projects in partnership and for the selection of companies to enter these environments. The Project addresses the following areas of the Sustainable Development Goals: Health and Well-being; Quality education; Decent Work and Economic Growth; Industry, Innovation and Infrastructure and Responsible Consumption and Production. The team of professors/consultants has legal, management, finance, accounting and communication training, provides collective and individual consultancy to entrepreneurs on a weekly basis, in order to mitigate business risks, especially considering the diversity of schooling and training of entrepreneurs and of the startups' areas of activity.

**Keywords: Innovation. Startup. entrepreneurship. Technology incubator**

## **RESUMEN**

Es en el contexto de la innovación que surgen las startups y permite al emprendedor implementar su idea de negocio. El objetivo de este artículo es contextualizar la contribución de la Incubadora de la Universidad de Santa Cruz do Sul - ITUNISC, en el desarrollo organizacional de startputs. Como procedimientos metodológicos para este artículo, se utilizaron el estudio de caso, la investigación documental y la investigación contextual descriptiva. De esta forma, fue posible realizar un estudio en profundidad de las actividades desarrolladas en Itunisc, trazando un perfil de las incubadoras y evidenciando la forma en que el equipo de especialistas y equipo técnico trabaja en conjunto con las empresas incubadas en ITUNISC, considerando su autonomía jurídica para establecer sus reglas para la promoción, diseño y desarrollo de proyectos en sociedad y para la selección de empresas para ingresar a estos ambientes. El Proyecto aborda las siguientes áreas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Salud y Bienestar; Educación de calidad; Trabajo Decente y Crecimiento Económico; Industria, Innovación e Infraestructuras y Consumo y Producción Responsables. El equipo de profesores/consultores cuenta con formación jurídica, gerencial, financiera, contable y de comunicación, brinda asesoría colectiva e individual a los empresarios semanalmente, con el fin de mitigar los riesgos empresariales, especialmente considerando la diversidad de escolaridad y formación de los empresarios y de los áreas de actividad de las startups.

**Palabras clave: Innovación. Startups. Emprendimiento. Incubadora de tecnología**

## **INTRODUÇÃO**

A inovação sempre influenciou a vida em sociedade, tanto na análise econômica quanto no conhecimento. As empresas inovadoras, *startups* são aquelas capazes de rapidamente abandonar uma trajetória planejada para agarrar uma nova oportunidade. A velocidade e capacidade de adaptação das *startups* no mercado determina a extensão de sua abertura, ou seja, quanto estão sujeitas a influência de fatores pouco conhecidos, correm riscos e incertezas. A inovação é a mudança de foco da empresa de uma atividade interna para outra que envolva clientes, parceiros e fornecedores, entre outros. Neste sentido, a inovação é aberta, ressalta-se a

necessidade das empresas em adquirir recursos valiosos de terceiros e compartilhar recursos internos para o desenvolvimento de novos produtos e/ou serviços. (TIDD, *ET AL.* 2015).

Desta forma, os empreendedores buscam incubadora de empresas que é uma organização que acelera e sistematiza o processo de criação de empreendimentos por intermédio do fornecimento de um conjunto de apoios abrangentes e integrados, incluindo espaço físico, serviços de suporte, consultorias e oportunidades de *networking* entre outros, ou então conforme definido na Lei n. 10.973/2004, incubadora de empresas é “ organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, na intenção de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação. Assim, o objetivo deste artigo é realizar uma contextualização da contribuição da Incubadora da Universidade de Santa Cruz do Sul – ITUNISC, no desenvolvimento organizacional das *startups*.

Como procedimentos metodológicos para este artigo utilizou-se o estudo de caso, pesquisa documental e pesquisa descritiva contextualiza. Conforme Yin (2010), o estudo de caso permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado e favorece uma visão holística sobre os acontecimentos, destacando o caráter de investigação empírica de fenômenos contemporâneos. Neste sentido, foi realizado um estudo em profundidade das atividades desenvolvidas na Itunisc, sendo que as autoras atuam junto a consultorias das *startups* incubadas na ITUNISC. De acordo com Cellard (2008), utiliza-se a pesquisa documental em diversas áreas do conhecimento, neste artigo foi fundamental buscar juntos aos registros documentais da Itunisc. Assim, foi possível realizar a coleta de dados, organizá-los sistematicamente para posterior análise. Para Gil (2010) a pesquisa descritiva tem como finalidade especificar uma realidade ou população, explorando-a, conhecendo-a, interpretando os fatos observados e descrevendo suas características, dados ou fenômenos. Neste sentido, utilizou a pesquisa descritiva para explicitar a realidade e as atividades desenvolvidas na ITUNISC.

Desta forma, primeiramente descreve-se sobre o conceito de incubadora e suas principais características, na sequência explicita-se sobre a definição de inovação e a contextualização das *startups*. Após abordamos o tema empreendedorismo e suas peculiaridades. Antes da conclusão descrevemos o estudo de caso da Itunisc, sua estrutura organizacional e os processos dos serviços prestados pelo time de professores/consultores, bem como, as atividades desenvolvidas pelas *startups* incubadas.

## **1. INCUBADORAS DE EMPRESAS**

As incubadoras de empresas surgiram por volta do ano 1959, nos Estados Unidos da América, após o encerramento das atividades industriais da empresa *Massey Ferguson*, o que gerou muito desemprego. No continente europeu, a Inglaterra foi a responsável pelas primeiras incubadoras. A origem do movimento foi o fechamento de uma fábrica, desta vez uma subsidiária da *British Steel Corporation*, e o espaço disponível naquele momento, assim como nos Estados Unidos, foi então utilizado para a criação de diversas pequenas empresas. Apesar dos fatos, a consolidação das incubadoras em solo estadunidense e europeu se deu somente na década de 1970, em virtude do elevado nível de desemprego industrial motivado pela recessão da economia mundial causada pela crise do petróleo (ROCHA, 2011).

Conforme Audy *et al* (2017), na década de 1980 cresciam as iniciativas voltadas para a formação dos ambientes de inovação no Brasil. Juntamente com isso, amadurecia entre os profissionais que lideravam esse segmento no Brasil, em universidades ou instituições públicas, a vontade de criar uma entidade que reunisse esse novo perfil de empreendimentos. Essa inquietação também surgiu em mais cinco países – Argentina, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

As primeiras incubadoras de empresas surgiram no Brasil a partir da Resolução 084/1984 do então Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNPq). Na época o governo federal começou a dar incentivo para a criação de parques tecnológicos no Brasil. Nasceram em torno de um ponto chave: *liability of newness*, ou seja, a fragilidade do novo. Sendo as incubadoras um apoio para os novos empreendimentos, que careciam da falta de recursos para implementar estratégias e que ainda não tem relacionamento afinado com fornecedores entre outros. Desta forma, torna-se necessário algum nível de proteção para a empresa nascente minimizar os seus riscos.

Em 1987 foi criada a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), sua atuação está diretamente ligada ao desenvolvimento de incubadoras de empresas e parques tecnológicos brasileiros. A implantação desses ambientes em diferentes regiões dissemina a ideia do empreendedorismo inovador no país, desencadeando a consolidação de um dos sistemas mundiais de parques tecnológicos e incubadoras de empresas. A Anprotec é representada por um conjunto de diversos parceiros envolvidos em cada uma de suas ações que contribuem para o empreendedorismo inovador. Deste modo, colabora de forma decisiva para o desenvolvimento sustentável do Brasil (ANPROTEC, 2019).

### **1.1 Incubadora de empresas de base tecnológicas**

A incubadora de empresas é uma organização que acelera e sistematiza o processo de criação de empreendimentos por intermédio do fornecimento de um conjunto de apoios abrangentes e integrados, incluindo espaço físico, serviços de suporte e oportunidades de *networking* e integração com *clusters*. Atua também como instrumento de desenvolvimento local, regional e diversificação da economia com geração de empregos e renda para o município e região. Tem-se mostrado como instrumento eficiente para a transferência de tecnologia e para a cooperação institucional entre Instituições de Ensino Superior - IES e empresas, especialmente para as micro e pequenas empresas, oferecendo sustentação e ajuda à sobrevivência de novos negócios no período inicial de desenvolvimento do projeto, caracterizado pela incerteza quanto ao resultado final (SEBRAE, 2019).

Uma incubadora de empresas é um ambiente especialmente planejado para a difusão do conhecimento e da inovação. Na incubadora as empresas nascentes têm acesso a serviços especializados, consultorias e mentorias que facilitam seu desenvolvimento e a realização de projetos inovadores. A Anprotec (2019) define a incubadora como uma entidade promotora de empreendimentos inovadores que tem por objetivo oferecer suporte para que eles possam desenvolver ideias e transformá-las em empreendimentos de sucesso. Existe diversos tipos de incubadoras. Mas, para a Anprotec (2019) há três principais tipos de incubadora de empresas: incubadora de empresas dos setores tradicionais; incubadora de empresas de base tecnológica e as incubadoras de empresas mistas.

As incubadoras de empresas dos setores tradicionais são destinadas a incubar empresas nascentes de setores tradicionais da economia que queiram agregar valor aos seus

produtos/serviços e realizar incrementos no seu nível tecnológico. As incubadoras de empresas de base tecnológica acolhem empresas nascentes ou ideias de negócios com tecnologias de alto valor agregado. Elas se constituem em um espaço físico de infraestrutura técnica e operacional específica, norteadas para transformar ideias em produtos, serviços e processos (AZEVEDO *ET AL*, 2016). Uma incubadora de empresas de base tecnológica é um ambiente que favorece as empresas nascentes ou empreendedores, pois oferece uma área física e infraestrutura compartilhada com baixos custos, serviços de apoio administrativos e tecnológicos. Ela é geralmente apoiada e consolidada por parcerias entre instituições de ensino superior, cujo objetivo é amparar as novas empresas nascentes ou ideias de negócios. Já as incubadoras de empresas mistas acolhem empresas de base tecnológica e setores tradicionais. (ANTROTEC, 2019)

## 1.2 Gestão para as incubadoras

Nas últimas décadas, o movimento de incubadoras se desenvolveu e se diversificou. Atualmente, existem incubadoras de variados tipos, atuando em diversos setores e atendendo a diferentes demandas com autonomia legal para estabelecer suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes, nos termos do Art. 3º-B § 1º, lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Além disso, conforme Stanck (2018, p. 32), “trabalhar um modelo de gestão em uma incubadora serve para que se mantenha um nível hierárquico, sendo que, na grande maioria, as incubadoras são mantidas por universidades, centros tecnológicos, prefeituras e afins”. Para se definir um modelo de gestão de incubadoras, devemos ter o entendimento sobre as suas características, seus principais processos, suas competências centrais, suas relações com os agentes externos e internos que influenciam seu desempenho e sua estratégia de atuação.

Neste sentido, o modelo CERNE visa criar um padrão de atuação com a finalidade de ampliar a capacidade das empresas incubadoras gerarem, sistematicamente, empreendimentos inovadores e bem-sucedidos. O objetivo da criação desse modelo de atuação nas empresas incubadoras pretende criar uma base de referência para que incubadoras das diferentes áreas e tamanhos possam utilizar os conhecimentos básicos relacionados ao empreendedorismo a fim de reduzir o nível de variabilidade na obtenção de sucesso nas empresas apoiadas. O Modelo CERNE está estruturado, de acordo com a complexidade e com os números de procedimentos, em 04 (quatro) níveis de maturidade, CERNE I, CERNE II, CERNE III E CERNE IV. (CERNE, 2018).

Cada nível de maturidade contém um conjunto de processos-chave que buscam garantir que a incubadora esteja utilizando todas as boas práticas relacionadas àquele nível de maturidade. Os níveis do CERNE estão relacionados ao desenvolvimento dos empreendimentos em processos de incubação. No primeiro nível, todos os procedimentos estão relacionados ao desenvolvimento dos empreendimentos incubados. O foco do segundo nível reside em garantir uma gestão efetiva da incubadora. O CERNE III, tem como objetivo consolidar uma rede de parceiros, para ampliar a probabilidade de sucesso dos empreendimentos apoiados. Por fim, o CERNE IV, tem intuito de melhoria contínua, capacitando a incubadora a gerar inovações em seus próprios processos. Assim, cada nível de maturidade deve estar relacionado a uma evolução em termos de práticas. (CERNE, 2018). Conforme Koulopoulos (2011) as inovações tecnológicas podem ser entendidas como a introdução de produtos e/ou serviços ou processos produtivos tecnologicamente novos e melhorias significativas em produtos em processos existentes.

## 2. A INOVAÇÃO E O MARCO LEGAL DAS STARTUPS

Em que pese o Brasil possui uma lei de inovação desde 2004 – lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004-, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo entre outras providenciais, a Constituição Federal, lei maior do país, apenas explicitou a inovação em 2015 como compromisso constitucional do Estado Democrático de Direito, por meio da Emenda Constituição de n. 85, de 26 de fevereiro de 2015. Atualmente encontramos a inserção da inovação na norma constitucional nos artigos 218 e 219 e art. 219 A e B do texto constitucional. O reconhecimento pela norma constitucional da importância da inovação para o Brasil impõe ao Estado, nos termos do parágrafo único do art 219 do texto constitucional, o papel de estimular “a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia”, contexto em que se enquadram também as incubadoras tecnológicas, como a Incubadora Tecnológica da Unisc – ITUNISC. Tal direcionamento constitucional provocou inclusive mudanças significativas na lei de 2004 por meio da Lei nº 13.243, de 2016, que, conceituou inovação como sendo:

introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho. (Art 2º,IV da Lei nº 10.973/2004)

Além disso, inseriu princípios basilares como medidas necessárias para o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, de acordo com o art 1º da respectiva legislação. Entre tais medidas princípios encontramos:

I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social; II - promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade; III - redução das desigualdades regionais; IV - descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado; V - promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas; VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País; VII - promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional; VIII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; IX - promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica; X - fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs; XI - atratividade dos instrumentos de fomento e de crédito, bem como sua permanente atualização e aperfeiçoamento; XII - simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação; XIII - utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação; XIV - apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICTs e ao sistema produtivo.

Tanto a norma constitucional quanto a lei de inovação proporcionaram a criação de ambientes de inovação, impulsionados pelos entes federados que de acordo com o Art. 3º-B, da lei da inovação “poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs.”

Tal ambiente de inovação, levou o Brasil a criar tratamento diferenciado para empresas que se formalizam para explorar atividade econômica com cunho de inovação, seja ele disruptivo ou incremental. Nesse contexto, a Lei complementar 123 de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 155, de 2016, inseriu o art 61-A que trata da figura do investidor anjo, como uma das formas de fomento para o desenvolvimento da inovação no Brasil, gerando maior clareza e segurança jurídica aos investidores em empresas de inovação.

Ampliando ainda mais os contornos jurídicos da atuação das empresas que são constituídas para exploração negócios inovadores, em 1º de junho de 2021 foi instituído o Marco Legal Startups e do empreendedorismo inovador, a Lei Complementar 182. Tal lei objetivou o enquadramento, para fins legais, de startup, que a partir da entrada em vigor dessa lei serão “enquadradas como startups as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados” (art 4º) podendo se formalizar por qualquer tipo empresarial admitido no direito brasileiro (empresário Individual, sociedades empresariais, sociedade cooperativa e as sociedade simples), desde que observem os seguintes requisitos:

I - com receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independentemente da forma societária adotada;

II - com até 10 (dez) anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e

III - que atendam a um dos seguintes requisitos, no mínimo:

a) declaração em seu ato constitutivo ou alterador e utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços, nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; ou

b) enquadramento no regime especial Inova Simples, nos termos do art. 65-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O inova simples, que ainda depende de maior regulamentação, consiste no tratamento diferenciado na fixação de rito sumário para abertura e fechamento de empresas, que se dará de forma simplificada e automática, no mesmo ambiente digital do portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), em sítio eletrônico oficial do governo federal, e que na eventualidade de não lograr êxito no desenvolvimento do escopo pretendido, a baixa do CNPJ será automática, mediante procedimento de autodeclaração. Além dessa prerrogativa, permitirá caráter prioritário para o exame dos pedidos de patente ou de registro de marca, junto ao Instituto Nacional de Propriedade Nacional-INPI (Art. 65-A, LEI COMPLEMENTAR 123)

Mas para muito além do enquadramento, o marco legal das startups trouxe inúmeras outras facilidades a serem aplicadas às startups, como por exemplo: instrumentos jurídicos para aporte de capital por pessoa física ou jurídica com o intuito de fomentar a inovação; possibilidade de os entes federados afastar a incidência de normas sob sua competência no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental melhorando o ambiente de atuação para as empresas enquadradas como startups, denominado de *sandbox* regulatório; contratação de soluções inovadoras pelo estado e processos de licitações flexibilizados para startups, com regras diferentes daquelas aplicadas pela lei 14.133/2021, entre outras medidas.

Em que pese a criação do Marco Legal das Startups, tal legislação não abarca todas as regras jurídicas que uma empresa de inovação deve observar para atuar no mercado. Há um conjunto de regras, aplicadas a todas as empresas, indiferentes de serem enquadradas como startups ou não, que precisam ser observadas. De forma a mera ilustração exemplificativa podemos citar a Lei Geral de Proteção de Dados, as regras do direito digital, os contratos em geral, direitos trabalhistas, tributação, *compliance*, entre tantas outras.

### **3. EMPREENDEDORISMO**

O empreendedorismo é um fator essencial da saúde e da riqueza da sociedade, e um formidável motor do crescimento econômico. Promove a inovação necessária não apenas para explorar novas oportunidades, impulsionar a produtividade e criar empregos, mas também para ajudar a abordar alguns dos desafios mais difíceis da sociedade, como a conquista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030. De acordo com Dornelas (2016) quase todas as definições de empreendedorismo, há um consenso de que especifica o comportamento que inclui: tomar iniciativa, organizar e reorganizar mecanismos sociais e econômicos a fim de transformar recursos e situações para proveito prático e aceitar o risco ou o fracasso.

Porém, para falar sobre empreendedorismo devemos conceituar o empreendedor no decorrer de determinadas ocasiões relevantes. A sua definição evoluiu com o passar do tempo, devido às mudanças ocorridas na área econômica mundial tornando-se mais complexa. Desde seu início na idade média, o indivíduo que participava ou administrava grandes projetos de produção era chamado de empreendedor, porém esta pessoa utilizava os recursos fornecidos geralmente pelo governo do país. No século XVII agrega-se mais uma característica ao empreendedor, a do risco. Neste período o empreendedor era a pessoa que assumia um contrato com o governo, para fornecimento de um produto ou serviço. Como o valor do contrato era fixo quaisquer resultados, seja ele lucro ou até mesmo prejuízo, eram do empreendedor. (ELY, 1937).

Conforme o mesmo autor, no século XVIII, houve a diferenciação entre o investidor de capital e o empreendedor. Uma das causas dessa evolução foi a industrialização, onde muitas coisas estavam sendo inventadas, como por exemplo, Eli Whitney com a invenção do descaroçador de algodão e Thomas Edison com a eletricidade. Os dois empreenderam com seus estudos, porém para colocar em prática, necessitavam de capital, o capital era financiado pelos investidores. No final do século XIX e no início do século XX, a definição do empreendedor passou a ser vista por perspectiva econômica. Desta forma, o empreendedor organiza e opera uma empresa para lucro pessoal. Paga os preços atuais pelos materiais consumidos no negócio, pelo uso da terra, pelos equipamentos, pelo serviço de pessoas que emprega e pelo capital de que necessita contribuindo com sua própria iniciativa. Realiza o planejamento e a gestão da

empresa. Também assume a possibilidade de prejuízo e de lucro em consequência de circunstâncias imprevistas e incontroláveis.

De acordo com Schumpeter (1985) empreender é inovar a ponto de criar condições para uma radical transformação de um determinado setor, ramo de atividade, território, onde o empreendedor atua. Ou seja, um novo ciclo de crescimento, capaz de promover uma ruptura no fluxo econômico contínuo. Conforme o mesmo autor, o empreendedor pode desenvolver atividades de um novo negócio, mas também pode empreender dentro de uma empresa já estabelecida. Ou seja, trata-se do intraempreendedor, que é empreender dentro de um negócio em desenvolvimento, independentemente de seu porte. Para Osterwalter *et al* (2021) os empreendedores são formados por pessoas internas e externas que constroem os negócios, sendo cada um responsável por um projeto em particular como líder. Esse papel é muito mais forte do que o do gerente de produto ou projeto. São empreendedores reais com incentivos claros e com uma participação fundamental nos projetos.

De acordo com Dornelas (2016) o surgimento dos primeiros empreendedores no Brasil; foi devido a uma abertura maior da economia na década de 1990. Porém, esses novos empreendedores não detinham de conhecimentos suficientes para administrar seus negócios. Foi a partir desse surgimento do pequeno empreendedor que o SEBRAE começou a dar um suporte técnico para esses novos empreendimentos. Então, o movimento do empreendedorismo no Brasil começou a tomar forma, quando algumas entidades, como SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e Softex (Sociedade Brasileira para Exportação de Software) foram criadas. Conforme GEM (2019) uma das perspectivas para compreender o fenômeno do empreendedorismo no mundo é por meio da análise do estágio de vida do empreendedor junto ao seu empreendimento. Para esse fim, o GEM classifica os empreendedores como iniciais ou estabelecido.

Os empreendedores iniciais – são indivíduos que estão à frente de empreendimentos com menos de 42 meses de existência (3,5 anos) e são divididos em duas categorias: empreendedores nascentes e empreendedores novos. Os empreendedores nascentes estão envolvidos na estruturação ou são proprietários de um novo negócio, mas esse empreendimento ainda não pagou salário, pró-labore ou qualquer outra forma de remuneração aos proprietários por mais de três meses. Os empreendedores novos administram e são donos de um novo empreendimento que já remunerou de alguma forma os seus proprietários por um período superior a três meses e inferior a 42 meses. Já os empreendedores estabelecidos – são indivíduos que administram e são proprietários de um negócio consolidado, pelo fato desse empreendimento ter pago aos seus proprietários alguma remuneração, sob a forma de salário, pró-labore ou outra forma, por um período superior a 42 meses. (GEM, 2019).

Atualmente o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) é um órgão da administração federal direta voltado às políticas, programas e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) que desenvolvem ações que contribuem para fomentar à inovação e o empreendedorismo de base tecnológica, articulando os atores do ecossistema: institutos de tecnologia de *software*, governo, setor produtivo, sociedade civil e as universidades, onde muitas possuem incubadoras de empresas.

#### **4. O CASO DA INCUBADORA TECNOLÓGICA DA UNISC - ITUNISC**

As incubadoras são um suporte aos novos empreendedores, que em sua grande maioria são profissionais possuidores de conhecimentos técnicos, isto é, conhecem os seus produtos e/ou serviço, mas não sabem como e onde vendê-los, não conhecem seu público-alvo, não sabem onde ele está e como conseguirão atingi-lo. Por isso, as áreas de: gestão, comunicação, contábil e jurídica, constitui-se no foco principal da capacitação dos novos empreendedores na ITUNISC. Sendo que a experiência de incubação pode resultar na diminuição da taxa de mortalidade das empresas nascentes e no aumento gradativo do número de postos de trabalho e renda, potencializando o efeito de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e regional.

De acordo com o Art. 3º-B § 1º, lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 “As incubadoras de empresas, os parques e polos tecnológicos e os demais ambientes promotores da inovação estabelecerão suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes”. Nesse sentido, a Incubadora Tecnológica da UNISC - ITUNISC é um projeto voltado ao desenvolvimento de novos negócios de base tecnológica, apoiando os empreendedores no estágio de maior risco dos empreendimentos. Além de infraestrutura física, é oferecido aos empreendedores e visionários treinamento, consultorias especializadas, oficinas e vídeos na área de negócios, orientação empresarial e suporte na elaboração de projetos para busca de recursos junto a órgãos de fomento e investidores privados.

A ITUNISC, foi criada em 2005, oferece à comunidade estrutura física e de gestão, para apoiar empresas nascentes – micro e pequenas – tecnologicamente inovadoras e articuladas com a pesquisa e o desenvolvimento, estimulando o aumento de renda e criando novas oportunidades de trabalho. Em termos de áreas de atuação, a Incubadora busca um alinhamento com visão de futuro definida no âmbito do Inova RS, que define as áreas agroalimentar, serviços e de saúde como estratégicas para os próximos 10 (dez) anos. Em sua missão, a incubadora busca assessorar os incubados de forma a identificar suas necessidades e sugerir o melhor conjunto de soluções, customizando ou desenvolvendo aplicações específicas, que vão subsidiá-los no processo de administração e proporcionar melhorias significativas na rentabilidade, de forma consistente e sustentada, reduzindo prazos de retorno e minimizando recursos aplicados.

Até 2020 a ITUNISC oferecia três formas de incubação: interna, externa e pré-incubação. Em todos os processos de incubação, as empresas são selecionadas via edital, por uma banca avaliadora, sendo o período de pré-incubação de até 6 (seis) meses e a incubação até 24 meses, com possibilidade de extensão por 12 meses, de acordo com o estágio de desenvolvimento do projeto apresentado. Em 2021, o planejamento estratégico da ITUNISC previu a reestruturação do processo de incubação de forma a buscar a certificação do CERNE. A pandemia do Covid-19, trouxe mudança no cenário econômico e social, que aponta uma tendência de aumento de empreendimentos de base tecnológica, devido as novas formas de adaptação do trabalho.

Também houve alguns fatores políticos que influenciaram o empreendedorismo. Entre eles, a operacionalização da reforma trabalhista, em vigência desde novembro de 2017, com o propósito de trazer maior flexibilidade aos contratos de trabalho, permitindo customizações favoráveis ao empregado e empregador; a aprovação da reforma da previdência em 2019. A aprovação da medida provisória da liberdade econômica (MP nº 881/2019) que se transformou na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 que institui a declaração de direitos de liberdade econômica e estabelece garantias de livre mercado, modificando inúmeras leis com o objetivo

de reduzir a burocracia e facilitar a abertura de empresas, principalmente das micro e pequenas, além de eliminar a intervenção do Estado nas relações empresariais.

A Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC reorganizou suas atividades com a implementação de um novo o *Banco de Projeto Estratégico*. Entre os projetos do Banco estratégico, encontra-se o projeto da UTINISC: Implantação e Validação de um Novo Modelo de Incubação de Empreendimentos de Base Tecnológica, que prevê a reestruturação do processo de incubação de forma a buscar a certificação do CERNE, novos empreendimentos para a incubação e também contribuir para a sustentabilidade da ITUNISC. Com o atendimento virtual é possível estender as atividades para os outros Campi da UNISC em: Montenegro, Venâncio Aires, Capão da Canoa e Sobradinho, porém sem a modalidade de incubação. Desta forma, acompanhando as tendências de futuro tanto para os empreendedores como para a ITUNISC.

Neste sentido, o trabalho desenvolvido no Projeto: Implantação e Validação de um Novo Modelo de Incubação de Empreendimentos de Base Tecnológica está organizado em três trilhas: Validação; Estruturação e Tração. O projeto conta com um time formado por cinco professores/consultores, sendo três doutores e dois mestres e uma bolsista, além do apoio do diretor de inovação, do coordenador da Itunisc, de uma líder em comunicação, uma líder em processos e um líder em comunidade. Considerando que o projeto é vinculado à organização de fomento de novos empreendimentos, atende as seguintes áreas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis: Saúde e Bem-Estar; Educação de Qualidade; Trabalho Decente e Crescimento Econômico; Indústria, Inovação e Infraestrutura e Consumo e Produção Responsáveis.

Os professores consultores são especialistas nas áreas de: gestão, finanças, direito empresarial, contábil e comunicação. Isto permite a disponibilidade de consultorias para as empresas incubadas prestadas pelos professores/consultores, bem como vídeos de curta duração e oficinas presenciais e virtuais em diversas áreas de formação do conhecimento, além de convidados com alta titulação para ministrar palestras e *workshop* de temas atuais e específicos. Assim, possibilita uma qualificação e maior segurança para os empreendedores implementar seus negócios, gerando trabalho e renda. Esses procedimentos são fundamentais para que o empreendedor consiga organizar as suas ideias e tarefas a serem desempenhadas. Desta forma, contribui para atingimento dos objetivos e a continuidade das atividades a ser desenvolvidas nos empreendimentos, alcançando seu grau de maturidade e inovação.

Visando otimizar a implementação das atividades do projeto, foi necessário desenvolver conteúdos e demandas específicas para cada uma das trilhas – Validação, Estruturação e Tração. Com atividades realizadas pelos professores/consultores e também com contra partida (entrega de documentação) das empresas encubadas. Para a implementação do projeto por parte dos professores/consultores está sendo utilizada a metodologia participativa desenvolvida por Ruas (2006), por acreditar que este método pode gerar um processo de interlocução entre o acadêmico e o empírico. Desta forma, permitindo a execução do modelo de negócios das empresas incubadas, que estarão contempladas conforme as trilhas e o seu grau de maturidade:

O projeto cobra uma contrapartida dos conhecimentos recebidos em cada etapa das trilhas de incubação, com as entregas de documentação pelas empresas incubadas, conforme o planejamento do quadro 1.

**Quadro 1 – Entregas de documentação pelos professores/consultores e empreendimentos incubados**

<b>TRILHAS</b>	<b>Professores/consultores</b>	<b>Incubados</b>
<b>VALIDAÇÃO</b>	Validação do modelo de negócio e desenvolvimento de um <i>Minimum Viable Product</i> (MVP). Nesse período o empreendimento receberá capacitações na área de inovação e empreendedorismo, <i>design thinking</i> , <i>canvas</i> , inteligência emocional, criação de personas, entre outras. O período de validação é de até 3 (três) meses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo <i>Lean Canvas</i></li> <li>• Proposta de criação de persona</li> <li>• MVP- <i>Minimum Viable Product</i></li> <li>• Memorando de entendimento entre os sócios (caso tenha sócios).</li> </ul>
<b>ESTRUTURAÇÃO</b>	Etapa para estabelecer as bases de atuação do empreendimento e desenvolvimento do plano de negócios. Nesta etapa o empreendimento receberá capacitações na área de análise de mercado, marketing, vendas, inteligência competitiva, <i>design</i> e funcionalidades entre outras. É nesse momento em que o empreendedor terá que validar seu plano operacional, jurídico, de marketing, financeiro e contábil, vindo ao encontro do método CERNE. O período de estruturação é de até 9 (nove) meses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa Jurídica construída</li> <li>• Entrega do produto (funcional)</li> <li>• Demoday (evento)</li> <li>• Pitch Deck (apresentação do modelo de negócio em <i>slides</i> para potenciais investidores e clientes).</li> </ul>
<b>TRAÇÃO</b>	O empreendimento receberá capacitações na área de gestão de equipes e capacitação para fontes de fomento à inovação. É o período de avaliações e aprendizado prático, o empreendedor se prepara para planejar e definir as prioridades com capital próprio e de terceiros. O período de pré-aceleração é de até 12 (doze) meses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparação para <i>due diligence</i> (procedimentos e práticas adotados pelas empresas para a tomada de decisão).</li> <li>• Relatórios de desempenho (com percentual de atividades atingidas nas trilhas e/ou no plano de Negócio)</li> <li>• Investimento/edital (capitalização ou novos investimentos)</li> </ul>

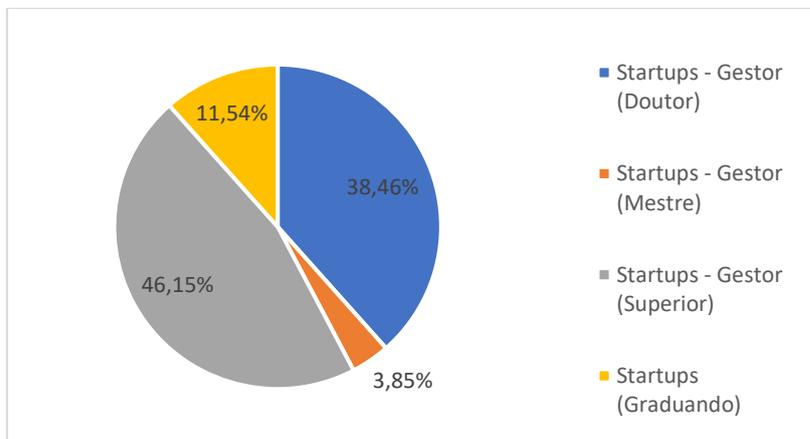
**Fonte: Elaboração própria, 2021**

Para acompanhar a implementação da metodologia CERNE e apontar a evolução das entregas/métricas dos incubados utiliza-se com base o modelo do “radar da inovação”, elaborada por Sawhney *et al.* (2006), citado por Scherer (2016), que cria-se a “teia” da inovação. Conforme a empresa incubada for alcançando os estágios de implantação das práticas e da priorização dos processos-chaves, pode-se monitorar o grau de maturidade no CERNE. Este acompanhamento pode ser realizado de forma sistêmica com auxílio de planilhas no Excel. E sempre considerando os 5 (cinco) eixos de desenvolvimento do negócio: empreendedor, gestão, mercado, tecnologia e capital, atendendo os percentuais dos critérios de avaliação.

Conforme GEM (2019) os empreendedores estão mais propensos a incluírem sócios em seus negócios, seja pela diluição dos riscos envolvidos devido à redução do aporte inicial de recursos, ou pelo conhecimento específico em novas modalidades tecnológicas. No caso das *startups* incubadas na ITUNISC 65,38% possuem sócios. Conforme o mesmo autor, outro dado importante é que os novos empreendedores estão se qualificando tecnicamente nas suas áreas

específicas de atuação. E com isso, percebendo a relevância em buscar conhecimento técnico e científico nas áreas de gestão, contábil e jurídica para melhorar as oportunidades de aproveitamento do mercado. Neste sentido, a figura 1 explicita o grau de instrução dos gestores das 26 *startups* incubadas na Itunisc.

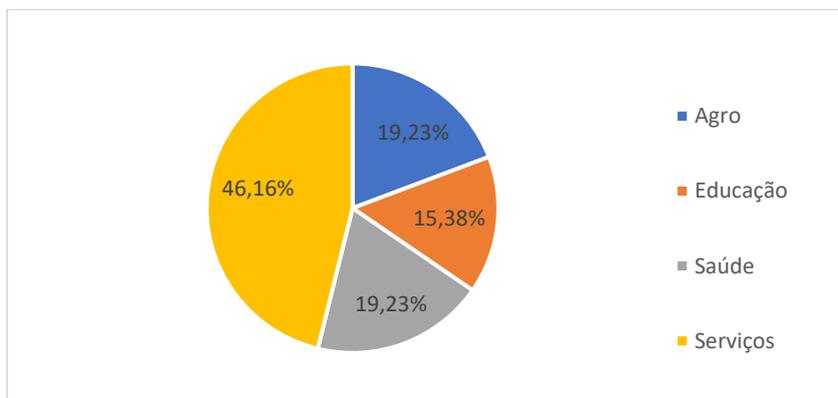
**Figura 1: grau de instruções dos gestores**



**Fonte: Elaboração própria, 2022**

A figura 1 ratifica a tendência apontada pelo GEM (2019), atualmente a proporção de doutores e mestres empreendedores incubados na Itunisc somam a 50% e 46,15% empreendedores com nível superior completo. Isto mostra a relevância dos serviços oferecidos a sociedade de Santa Cruz do Sul e a qualificação do time da Itunisc. Outro fato apontado é o gênero entre os quadros societários. Na trilha da estruturação atual, que passou pela trilha de validação, no primeiro semestre de 2022 é constituída por 15 *startups*, e o seu quadro societário é composto por 24 homens e 5 (cinco) mulheres. As 11 *startups* que entraram na trilha de validação no segundo semestre 2022, com um quadro societário formado por 12 mulheres e 9 homens, ou seja, são 50 pessoas com um alto nível de conhecimento atuando no mercado, por intermédio das *startups*. Desta forma, também fica evidente o crescente interesse feminino pelo empreendedorismo. As 26 *startups* incubadas na Itunisc, atuam nos seguintes segmentos.

**Figura 2: segmentos de atuação das startups**



**Fonte: Elaboração própria, 2022**

A figura 2, mostra que o segmento de maior atuação das *startups* é o de serviços, seguido pelo agro, que contribui com 19,23% dos segmentos, na sequencia educação e o segmento de saúde.

Entre as *startups* incubadas uma está sendo acelerada por investidor e duas foram contempladas no Edital Doutor Empreendedor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS. Neste sentido, a ITUNISC, juntamente com o seu time de professores/consultores buscam contribuir com o desenvolvimento local e regional.

## CONCLUSÃO

Em meio ao recente percurso que o Brasil iniciou no contexto de inovação, as jovens empresas com modelo de negócios ou a produtos ou serviços com inovação aplicada, enquadradas como startups, precisam de orientações. A inovação submete-se a influência de fatores pouco conhecidos, startups correm riscos e incertezas decorrente do produto, serviço ou modelo de negócio apresentado a sociedade, que por si só já é um desafio superar. Mas além da necessidade de validação do produto, serviço ou modelo de negócio o empreendedor, seja ele individual ou em colaboração com sócios, possui uma infinidade de conhecimentos que precisam se apropriar para que a startup não sucumba à mortalidade. Entre tais conhecimentos estão os da área da comunicação, planejamento e gestão estratégica, contabilidade e da área jurídica, além de outras áreas específicas.

O ambiente de inovação de uma Incubadora tecnológica, como da Universidade de Santa Cruz do Sul, o empreendedor encontra apoio em diferentes áreas de conhecimentos, com professores especialistas em suas áreas bem como com networking necessário para a construção de sua rede. De acordo com o que permite a legislação, cada incubadora pode estabelecer suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes. Nesse sentido, a ITUNISC fomenta o empreendedorismo inovador por meio de um projeto estratégico da Instituição, com o desenvolvimento de conteúdos para cada uma das trilhas – Validação, Estruturação e Tração. Além disso, o time de professores/consultores com formação jurídica, de gestão, finanças, contábil e comunicação, prestam consultoria coletiva e individual para os empreendedores semanalmente, a fim de mitigar os riscos do negócio, especialmente considerando a diversidade de escolaridade e da formação dos empreendedores e das áreas de atuação das *startups*.

Os empreendedores encontram também na ITUNISC o acolhimento necessário entre o time de consultores e equipe técnica da instituição, para auxílio no encaminhamento de projetos para os órgãos de fomento, com rica discussão em relação a necessária clareza sobre o seu produto, serviço ou processo e quais os aspectos mais relevantes que podem compor a proposta a ser submetida nos diferentes editais de fomento. Por fim, cada ideia incubada carrega um sonho do empreendedor ou dos sócios empreendedores, que dispõem energia, valores e tempo na consecução do ideal, e nesse sentido a ITUNISC da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC – com caráter comunitário e que preza pelo desenvolvimento das pessoas, é além de um ambiente de produção de conhecimento um espaço de acolhimento, também de contribuir para o desenvolvimento local e regional.

## REFERÊNCIAS

ANPROTEC. Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (org). *Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas*. Brasília: ANPROTEC, 2019. Disponível em <<http://www.anprotec.org.br>>. Acesso em: ago/2022.

AUDY, Jorge, KNEBEL, Patrícia. PIRES, Sheila. *A Aventura da Transformação*. Porto Alegre. ANPROTEC, 2017

AZEVEDO, Ingrid Santos Cirio de. GASPARG, Jadhi Vincki. TEIXEIRA, Clarissa Stefani. *Análise característica das incubadoras de base tecnológica*. Disponível em: <<https://via.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/8925-28882-1-PB.pdf>> . Acesso em: ago/22

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: . Acesso em: 29 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 10.973 DE 02 DE DEZEMBRO DE 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. . Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em 28 de ago. De 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 28 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 182 de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das **startups** e do empreendedorismo inovador Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm) .Acesso em: 28 de ago. 2022.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CERNE – Centro de Referência para Apoio a Novos Empreendimentos/associação Nacional de Entidades promotoras de Empreendimentos Inovadores. *Sumário do executivo*. Brasília DF. ANPROTEC, 2018.

DORNELAS, José. *Empreendedorismo: transformando ideias em negócios*. 6ª ed. São Paulo: Empeende/Atlas, 2016.

ELY, Richards T. and RESS, Ralf H. Outline of economics, 6º ed. 1937  
GEM - GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. *Empreendedorismo no Brasil*. E.Book : Empreendedorismo no Brasil. (2019) Coordenação de Simara Maria de Souza Silveira Greco; diversos autores - Curitiba: IBQP, 2020. Disponível em: <<https://ibqp.org.br/PDF%20GEM/Relat%C3%B3rio%20Executivo%20Empreendedorismo%20no%20Brasil%202019.pdf>> . Acesso em: ago/22

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOULOPOULOS, Thomas. *Inovação com resultado: o olhar além do óbvio*. Tradução: Antônio Irati. São Paulo. Editora Gente/Senac, 2011.

MCTI - Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (2021). Disponível em: <https://torre.mcti.gov.br/rede-de-suporte/ministerio-de-ciencia-tecnologia-e-inovacoes-mcti-2/>. Acesso em: ago/22

OSTERWALDER, Alex. PIGNEUR, Yves. ETIEMBLE, Fred. SMIT, Alan. *The Invincible Company/Empresa Invisível*. Traduzido por Carolina Gaio. Rio de Janeiro, RJ. Alta Books, 2021.

ROCHA, Alexandre. *Incubadoras de Empresas - Do surgimento no cenário mundial à inserção no Brasil*. (2011). Disponível em: <<https://administradores.com.br>>. Acesso em: mai/2019

RUAS, Elma Dias. *Metodologia participativa de extensão rural para o desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Emater-MG, 2006.

SCHERER, Felipe Ost; CARLOMAGNO, Maximiliano Selistre. *Gestão da inovação na prática: como aplicar conceitos e ferramentas para alavancar a inovação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHUMPETER, Joseph. "O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico". In *A Teoria do Desenvolvimento Econômico* Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2019). *Empreender em 2020/2021: Sebrae mapeia mais de 400 ideias de negócios*. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/mais/noticias/empreendedorismo/empreender-em-2020/2021-sebrae-mapeia-ideias-de-negocios> . Acesso em: mar/2021

STANCK, Fernando José. *Gestão de incubadoras: um modelo para implementação do CERNE - nível 1 a partir de práticas de incubadoras do RS*. Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA - mestrado área de concentração em gestão de negócios. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2018.

TIDD, Joseph; BESSANT, J. R. *Gestão da inovação*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST4: Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercados

## OS REFLEXOS NA ETAPA FINAL DA CADEIA DE FERTILIZANTES DIANTE DO ATUAL CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO EM UMA EMPRESA DO MUNICÍPIO DE CATUÍPE – RS

LOS REFLEJOS EN LA ETAPA FINAL DE LA CADENA DE FERTILIZANTES EN EL ACTUAL ESCENARIO ECONÓMICO BRASILEÑO: UN ESTUDIO DE CASO EN UNA EMPRESA DEL MUNICIPIO DE CATUÍPE – RS

THE REFLEXES IN THE FINAL STAGE OF THE FERTILIZER CHAIN IN VIEW OF THE CURRENT BRAZILIAN ECONOMIC SCENARIO: A CASE STUDY IN A COMPANY IN THE CITY OF CATUÍPE – RS

**Maria Eduarda Ludwig Pinto<sup>1</sup>, Claudia Vanessa Argenta<sup>2</sup>, Argemiro Luis Brum<sup>3</sup>, Euselia Paveglio Vieira<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda do PPGDR Unijuí; Bolsista Prosuc/Capes; Bacharela em Ciências Contábeis

<sup>2</sup> Mestranda do PPGDR Unijuí; Bolsista Prosuc/Capes; Bacharela em Agronomia

<sup>3</sup> Professor PPGDR Unijuí; Doutor em Economia; Mestre em Economia; Bacharel em Administração; Bacharel em Tecnologia Agrônoma

<sup>4</sup> Professora PPGDR Unijuí; Doutora em Administração; Mestre em Contabilidade; Especialista em Contabilidade; Bacharela em Ciências Contábeis

### RESUMO

O objetivo do presente estudo está direcionado para a etapa final da cadeia produtiva dos fertilizantes, que corresponde à comercialização e distribuição para o produtor rural, visando analisar os impactos do atual cenário econômico no volume de vendas do insumo, em uma empresa localizada no município de Catuípe – RS. A partir disso, elaborou-se uma pesquisa descritiva, qualitativa e com estudo de caso, sendo que a coleta de dados ocorreu por meio de entrevista não estruturada, com um gestor da empresa. Com as informações obtidas foi realizada uma análise de conteúdo, que permitiu verificar um aumento médio de 297,5% nos preços dos fertilizantes comercializados pela empresa, entre 2020 e 2022, enquanto que nas vendas constatou-se uma diferença de 512 toneladas a menos, de janeiro a julho de 2022, em relação ao mesmo período de 2020 e de 5.170 toneladas a menos se comparado com 2021. Assim, o estudo possibilitou ampliar os conhecimentos a respeito de questões relacionadas aos fertilizantes, além de permitir observar os reflexos da economia global na venda desse insumo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Insumo. Comercialização. Produção.

### RESUMEN

El objetivo de este estudio está dirigido a la etapa final de la cadena de producción de fertilizantes, que corresponde a la venta y distribución a los productores rurales, con vistas a analizar los impactos del actual escenario económico en el volumen de ventas del insumo, en una empresa ubicada en el municipio de Catuípe - RS. Para ello, se elaboró una investigación descriptiva, cualitativa y de estudio de casos, cuya recogida de datos se realizó mediante una

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



entrevista no estruturada com un directivo de la empresa. Con la información obtenida se realizó un análisis de contenido que permitió comprobar un incremento medio del 297,5% en los precios de los fertilizantes comercializados por la empresa, entre 2020 y 2022, mientras que en las ventas se encontró una diferencia de 512 toneladas menos, de enero a julio de 2022, en relación con el mismo periodo de 2020 y 5.170 toneladas menos si se comparan con 2021. Así, el estudio permitió ampliar el conocimiento sobre cuestiones relacionadas con los fertilizantes, además de permitir observar los efectos de la economía mundial en la venta de este insumo.

**Palabras clave:** Desarrollo. Entrada. El marketing. La producción.

## ABSTRACT

The objective of this study is directed to the final stage of the fertilizer production chain, which corresponds to the commercialization and distribution to the rural producer, aiming to analyze the impacts of the current economic scenario on the sales volume of the input, in a company located in the city of Catuípe - RS. Based on this, a descriptive, qualitative, case study research was carried out, with data collection occurring by means of a non-structured interview with a manager of the company. With the information obtained a content analysis was carried out, which allowed verifying an average increase of 297.5% in the prices of fertilizers sold by the company, between 2020 and 2022, while a difference of 512 tons less in sales was verified, from January to July 2022, in relation to the same period in 2020, and 5,170 tons less if compared to 2021. Thus, the study made possible to expand the knowledge about issues related to fertilizers, and also to observe the effects of the global economy on the sale of this input.

**Keywords:** Development. Input. Commercialization. Production.

## INTRODUÇÃO

A demanda por *commodities* agrícolas tem aumentado em ritmo significativo no mundo, sobretudo em função do crescimento natural da população, da elevação da renda em mercados emergentes e do uso desses produtos para a geração de combustíveis a partir de fontes renováveis (CRUZ; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2017). Nesse sentido, ressalta-se que o Brasil ocupa importante posição na produção agrícola mundial e, por essa razão, a indústria de fertilizantes consiste em uma atividade estratégica para o país, uma vez que a elevação da produtividade está diretamente ligada à utilização desse insumo (COSTA; SILVA, 2012).

Por conseguinte, Fernandes, Luz, Castilhos (2010) comentam que a cadeia produtiva dos fertilizantes envolve um grande número de etapas e materiais até a elaboração do produto em sua forma final, ou seja, aquela que é consumida pelos agricultores. Inclusive, acrescenta-se que, historicamente, o setor de fertilizantes brasileiro tem enfrentado desafios para se desenvolver, principalmente devido a alguns gargalos no seu processo de produção, tais como a indisponibilidade de matérias-primas básicas, além de questões logísticas, tributárias e ambientais (DIAS; FERNANDES, 2006).

Essas dificuldades, aliadas a grande produção agrícola nacional, fazem com que a utilização de fertilizantes no Brasil seja superior a disponibilidade local, acarretando em um desequilíbrio



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



entre demanda e oferta. Em decorrência disso, tem-se observado uma alta dependência de importações desse insumo, o que aumenta a vulnerabilidade do país em relação às variações de preços no mercado internacional, de taxas de câmbio e de fretes, bem como o risco de escassez de matérias primas básicas (BRASIL, 2021).

Atualmente, esse cenário ficou ainda mais visível com a disparada dos preços dos fertilizantes devido aos problemas enfrentados em sua cadeia produtiva a partir da pandemia de Covid-19 e da eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia, dois grandes exportadores desse insumo e seus componentes. Dessa forma, o fertilizante foi um dos produtos que registrou a maior elevação no seu preço internacional, sendo que em 2021 ultrapassou 100% em 12 meses e já no início de 2022 sofreu novas altas, fazendo com que o custo de produção dos agricultores brasileiros também crescesse consideravelmente (CNA, 2021; CNA, 2022).

Diante disso, considera-se relevante realizar um estudo sobre a temática dos fertilizantes na região Noroeste do Rio Grande do Sul, a qual é caracterizada por atividades tipicamente rurais. Assim, o problema que a presente pesquisa busca responder é: diante da elevação do valor dos fertilizantes, qual os reflexos percebidos na venda desse insumo? O objetivo do estudo, portanto, está direcionado para a etapa final da cadeia produtiva dos fertilizantes, que corresponde à comercialização e distribuição para o produtor rural, visando analisar os impactos do atual cenário econômico no volume de vendas do insumo, a partir do estudo de caso de uma empresa localizada no município de Catuípe – RS.

## METODOLOGIA

Em relação à metodologia, no que se refere aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, tendo em vista que buscou estudar a etapa final da cadeia produtiva dos fertilizantes, destacando de que forma a sua comercialização foi afetada pelo atual cenário econômico. A principal característica desse tipo de pesquisa é que ela utiliza técnicas para avaliar e descrever uma realidade, a natureza de determinada população ou fenômeno e a relação entre variáveis (SANTOS; KIENEN; CASTIÑEIRA, 2015).

No que tange aos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica, que conforme Pereira (2019), é aquela elaborada a partir de referências publicadas, principalmente, em livros, artigos ou *sites*, e foi esse tipo de material que se utilizou para a elaboração da fundamentação teórica. Além disso, para a parte prática tem um estudo de caso, que busca entender fenômenos sociais, permitindo que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e real (YIN, 2015), sendo que o mesmo foi direcionado ao contexto de uma empresa que, dentre outras atividades, realiza a venda de fertilizantes.

Já em se tratando da abordagem, a pesquisa é de caráter qualitativo, uma vez que teve o intuito de estudar aspectos relacionados à cadeia produtiva e comercialização dos fertilizantes, sem o uso de métodos estatísticos e matemáticos. De acordo com Gil (2019), a análise qualitativa envolve descrições verbais ao invés de números e, portanto, baseia-se no pressuposto de que a realidade pode ser vista sob múltiplas perspectivas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Ademais, é válido ressaltar que a pesquisa foi aplicada em uma empresa de Catuípe – RS, que atua no ramo de varejo de insumos agrícolas, originação e *trading* de grãos, bem como, na industrialização de produtos como farelo, óleo e biodiesel de soja. Basicamente, a organização foi selecionada por acessibilidade e por ser uma referência na comercialização de fertilizantes para a região Noroeste do Rio Grande do Sul.

Por fim, acrescenta-se que a coleta de dados ocorreu por meio de uma entrevista não estruturada, a qual se caracteriza por possuir questões abertas que podem ser respondidas em uma conversa informal (MARCONI; LAKATOS, 2022) e, nesse caso, a mesma foi realizada com um gestor da empresa, durante visita à unidade. Na sequência, efetuou-se a análise de conteúdo, que consiste em uma técnica para estudar a comunicação de maneira objetiva e sistemática, a partir de discursos orais ou escritos (MARTINS; THEÓFILO, 2016).

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### Importância e evolução histórica da indústria de fertilizantes

Fertilizantes são substâncias minerais ou orgânicas, naturais ou sintéticas, que contêm os nutrientes necessários para o desenvolvimento das plantas. A sua função é repor os elementos retirados do solo em cada colheita, promovendo melhorias químicas, físicas e biológicas, a fim de aumentar a produtividade do cultivo agrícola (BORGES, 2021).

Os elementos que compõem os fertilizantes são classificados em macronutrientes e micronutrientes, conforme a quantidade utilizada. Os macronutrientes (nitrogênio, carbono, potássio, fósforo, hidrogênio, enxofre, cálcio e magnésio) são aqueles que as plantas mais necessitam, enquanto que os micronutrientes (cloro, boro, zinco, sódio, manganês, cobalto, silício, ferro e cobre) são necessários em proporções menores. Contudo, ressalta-se que as principais deficiências do solo costumam ser de nitrogênio (N), fósforo (P) e potássio (K), o que deu origem à fórmula básica dos fertilizantes, NPK (TOLENTINO, 2015).

O nitrogênio é fator primordial no aumento da produtividade, por ser um importante componente de proteínas e da clorofila. Já o fósforo é responsável pelos processos vitais das plantas, pelo armazenamento e utilização de energia, promovendo o crescimento das raízes e a melhoria na qualidade dos grãos, além de acelerar o amadurecimento dos frutos. E o potássio, por sua vez, favorece o equilíbrio de cargas no interior das células vegetais, sobretudo pelo controle da hidratação e das doenças da planta (DIAS; FERNANDES, 2006).

Por conseguinte, Cruz, Pereira e Figueiredo (2017) afirmam que os fertilizantes podem contribuir, significativamente, com o aumento da produção agrícola, desde que sejam utilizados de forma adequada e nas quantidades técnicas recomendadas para correção das deficiências nutricionais da terra e da cultura correspondente. Inclusive, em razão das características do solo brasileiro, a aplicação de fertilizantes, normalmente, é acompanhada de outras medidas, como a correção da sua acidez, o que permite melhorar a taxa de absorção dos nutrientes pela planta.

Além do aumento na produtividade, Saldanha *et al.* (2016) ressaltam que o uso correto de fertilizantes resulta na produção de alimentos de melhor qualidade, possibilitando que esses

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



produtos apresentem maiores concentrações de proteínas, sais minerais e vitaminas, por exemplo. Todas essas substâncias afetam, diretamente, a nutrição humana e da criação animal, trazendo benefícios para a população consumidora.

Dessa forma, as práticas modernas de adubação, introduzidas na parte final dos anos 1800 e baseadas no conceito químico da nutrição das plantas, tiveram uma participação efetiva no progresso do setor agrícola. Consequentemente, os retornos econômicos obtidos pelos agricultores também elevaram, substancialmente, em decorrência do uso de fertilizantes na produção das culturas (REETZ, 2017).

Nesse sentido, Costa e Silva (2012) destacam que a era dos fertilizantes químicos iniciou com o cientista alemão Justus Von Liebig, que foi o primeiro a afirmar que o crescimento das plantas é determinado pelos elementos presentes no solo em quantidades adequadas. A partir de muitos estudos realizados em seu laboratório, ele concluiu que, em um solo carente de nutrientes, bastaria adicionar a fórmula NPK para que as plantas crescessem.

Em 1843, Liebig em parceria com seu aluno Joseph Gilber e com o fazendeiro inglês John Lawes, iniciaram experimentos de campo sobre a fertilidade do solo, utilizando a análise química e foi nessa época também que o cientista divulgou suas ideias no livro de Química Orgânica. Cerca de dois anos depois, em 1845, surgem os primeiros fertilizantes inorgânicos comerciais na Inglaterra, resultantes da mistura de cinzas vegetais, gesso, ossos calcinados, silicato de potássio e sulfato de amônio (CHAGAS, 2007).

A partir das experiências europeias, em 1895, o químico Franz Dafert publicou um dos primeiros trabalhos sobre fertilidade do solo no Brasil, fornecendo detalhes sobre a análise química de fertilizantes. Até aquela época, os produtos utilizados nas lavouras eram adubos orgânicos, como excrementos animais, cinza vegetal oriunda da queima de plantas, bem como, o lodo de rios lagos e pântanos, dos quais se tinha pouca informação sobre características químicas, composição e modos de aplicação (NOVAIS *et al.*, 2007).

O setor de fertilizantes brasileiro teve suas primeiras fábricas implantadas somente nos anos de 1940, com o processo de industrialização do país. Apesar disso, até o início da década de 1960, as importações eram essenciais para o atendimento da demanda interna, uma vez que a produção local ainda era restrita (BRASIL, 2021).

Anos mais tarde, entre 1967 a 1973, a demanda por fertilizantes aumentou rapidamente, como efeito da política agroexportadora estabelecida na época. Diante disso, importantes investimentos foram realizados, visando o aumento da capacidade produtiva dos fertilizantes, mas o resultado não saiu conforme esperado, sendo que a produção interna continuava insuficiente, com a maior parte do suprimento obtido por meio de importações a custos cada vez mais elevados (FERNANDES; LUZ; CASTILHOS, 2010).

Devido a essa situação, o Governo Federal criou o 1º Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola – PNFCA, que vigorou de 1974 a 1980, e o 2º Plano Nacional de Fertilizantes – PNF, de 1987 a 1995, com o objetivo de ampliar e modernizar a indústria de fertilizantes, a fim de diminuir a dependência externa. Considerando os dois PNFs a soma de investimento global chegou a US\$ 3,5 bilhões, o que contribuiu para a substituição das importações, geração



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de renda, emprego e, ao mesmo tempo, melhoria da eficiência e produtividade nos seus aspectos agrônômicos, tecnológicos e logísticos (DIAS; FERNANDES, 2006).

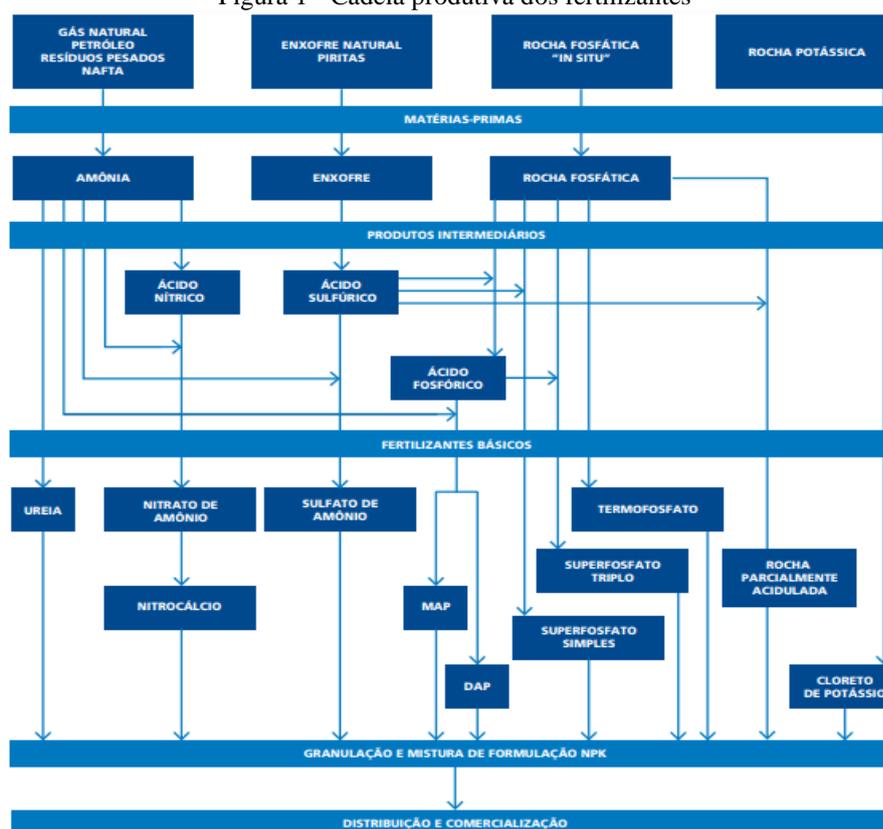
O setor se expandiu nos períodos de 1970 e 1980, mas logo depois sofreu um enfraquecimento, na década de 1990, quando ocorreu a privatização da indústria brasileira de fertilizantes. Atualmente, sabe-se que a produção nacional tem sido insuficiente para suprir a demanda interna, ocasionando altas taxas de importação do insumo e resultando em uma cadeia produtiva complexa, com impactos diretos na economia do país (D'ALMEIDA, 2015; BRASIL, 2021).

## Cadeia produtiva dos fertilizantes

A cadeia produtiva pode ser definida como a sucessão de operações realizadas na transformação de insumos básicos em um produto final, até a sua distribuição no mercado (STEIN *et al.*, 2019). Durante os processos, os diversos agentes econômicos estão interconectados por fluxos materiais, de capital e de informações, visando suprir as necessidades de consumidores e clientes com bens e serviços desse sistema (ARAÚJO, 2022).

Partindo desse pressuposto, ressalta-se que a cadeia produtiva dos fertilizantes é composta por cinco etapas, desde a extração mineral até o fornecimento do produto final ao setor agrícola (CRUZ; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2017). Todo esse processo pode ser visualizado, de forma esquematizada, na Figura 1.

Figura 1 - Cadeia produtiva dos fertilizantes



Fonte: Costa e Silva (2012) - Adaptado de Dias e Fernandes (2006).

Basicamente, o primeiro elo da cadeia é formado pela indústria extrativa mineral, que fornece as matérias-primas básicas para a produção de fertilizantes, sendo que, no segundo elo, esses insumos passam para a indústria de fabricação de produtos químicos inorgânicos, que dá origem às matérias-primas intermediárias. Na sequência, o terceiro elo corresponde à indústria de fabricação de fertilizantes básicos, os quais, posteriormente, são direcionados ao quarto elo, onde ocorre o processo de granulação e mistura que origina os fertilizantes finais, mais conhecidos como NPK. E, por fim, estes são distribuídos e comercializados no quinto elo, sendo utilizados pelo produtor rural na agricultura (COSTA; SILVA, 2012).

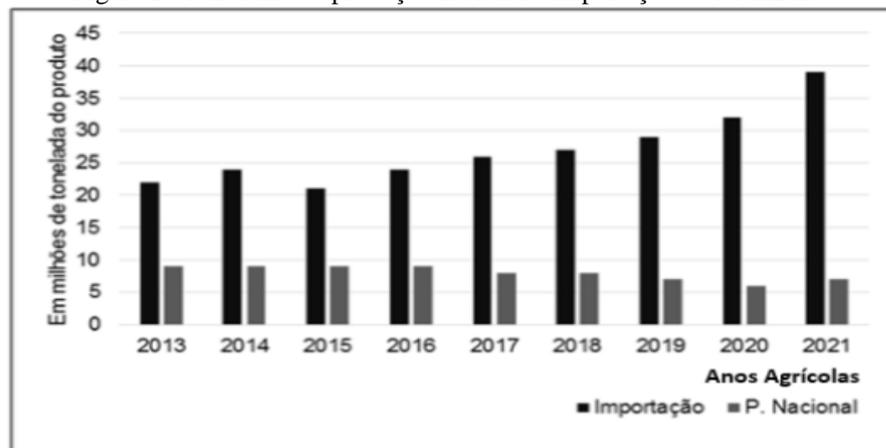
Sob esse enfoque, Souza (2022) afirma que, no Brasil, por exemplo, destaca-se apenas 21 fábricas de fertilizantes, dentre elas Yara, Mosaic, Fertipar e Heringer, as quais detêm aproximadamente 73% deste mercado no país. Desse modo os fertilizantes se enquadram na estrutura de mercado chamada de oligopólio, ou seja, situação de mercado em que poucas empresas detêm o controle da maior parcela do mercado.

### Aspectos econômicos atrelados à produção e comercialização dos fertilizantes

O Brasil, em função de suas dimensões continentais, apresenta um potencial de produção agrícola muito elevado, ganhando cada vez mais representatividade no PIB nacional. Atualmente o país vem se destacando no fornecimento de commodities agrícolas no cenário internacional. Mas para isso, o uso de fertilizantes, associado com as tecnologias, são essenciais, pois possibilitam uma maior rentabilidade das culturas e, conseqüentemente, o aumento da produtividade da lavoura, auxiliando o seu crescimento e repondo os nutrientes perdidos com o manejo anterior (DAMINATO; BENITIZ, 2015).

Diante do seu ainda grande potencial agrícola é também um dos maiores consumidores de fertilizantes, sendo o quarto país que mais consome fertilizantes, o que o torna um grande importador de fertilizantes ou de matérias-primas para seus cultivos (COSTA; SILVA, 2012). Essa dependência é histórica e pode ser avaliada na figura abaixo, onde se tem o histórico de produção nacional e importação de fertilizantes.

Figura 2 - Panorama da produção nacional e importação de fertilizantes



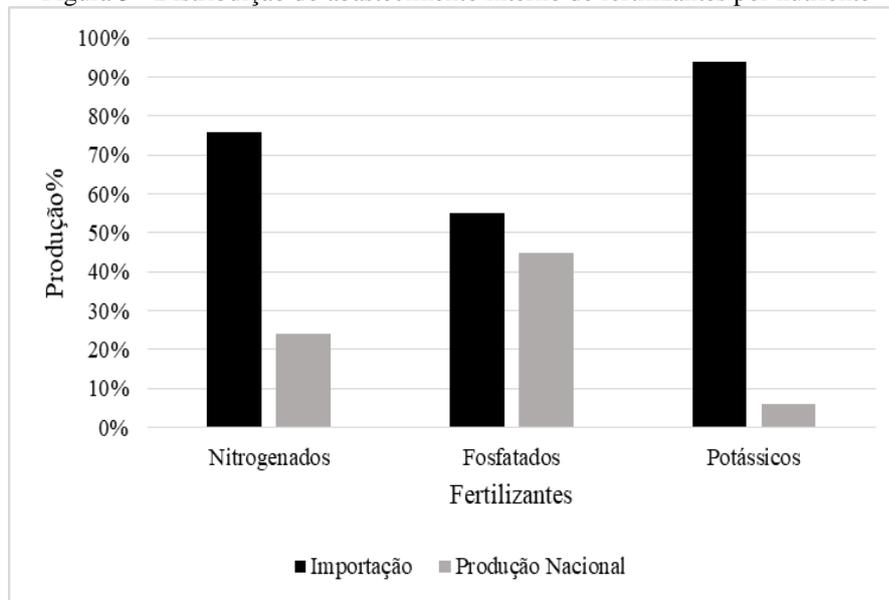
Fonte: ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubo (2022).

Na Figura 2 percebe-se que, ao longo dos anos, a produção nacional de fertilizantes decresceu significativamente, enquanto a importação do insumo aumentou fortemente. Em 2013, a produção nacional conseguia atender aproximadamente 40% do consumo, havendo necessidade de importar 60% para o consumo nacional do mesmo. Mas este percentual foi mudando ao longo dos anos. A demanda por fertilizantes aumentou, mas a cadeia produtiva do país não conseguiu acompanhar esse movimento, gerando maior dependência da produção externa. Em 2021 a produção nacional conseguiu atender somente 17% das necessidades nacionais, sendo preciso importar 83% dos fertilizantes consumidos (ANDA, 2022).

De acordo com o que foi visto, a atuação desse setor não consegue suprir toda a demanda do país fazendo com que tenha de importar grande parte dos fertilizantes que são empregados em suas lavouras. O tipo de matéria prima varia conforme o tipo de insumo (ELIAS, 2014). Por sua vez, os fertilizantes são compostos por três nutrientes básicos: nitrogênio (N), fósforo (P) e potássio (K). Esses elementos, misturados conforme as necessidades de cada solo e cultura garantem o crescimento das plantas e a qualidade dos frutos e grãos (DAMINATO; BENITIZ, 2015).

Com demanda crescente, em 2021 o setor de fertilizantes no Brasil atingiu recorde histórico no volume entregue ao mercado, com volume de 45,8 milhões de toneladas de fertilizantes, 13% a mais que em 2020. Desse volume, 90,8% dos é importado. E a maior dependência internacional é por fertilizantes potássicos, já que apenas 6% é produzido no Brasil, seguido dos nitrogenados (ANDA, 2022).

Figura 3 - Distribuição do abastecimento interno de fertilizantes por nutriente



Fonte: CNA (2022).

Essa demanda que aumenta cada vez mais, torna o país dependente e o consumidor acaba sendo prejudicado com as oscilações de preço. Atualmente, este cenário ficou ainda mais visível com a disparada dos preços dos fertilizantes em decorrência aos eventos oriundos da guerra entre Ucrânia e Rússia, principalmente devido a Rússia ser uma das principais fornecedoras de fertilizantes para o país, conforme mostra a Figura 4 (CNA, 2022).

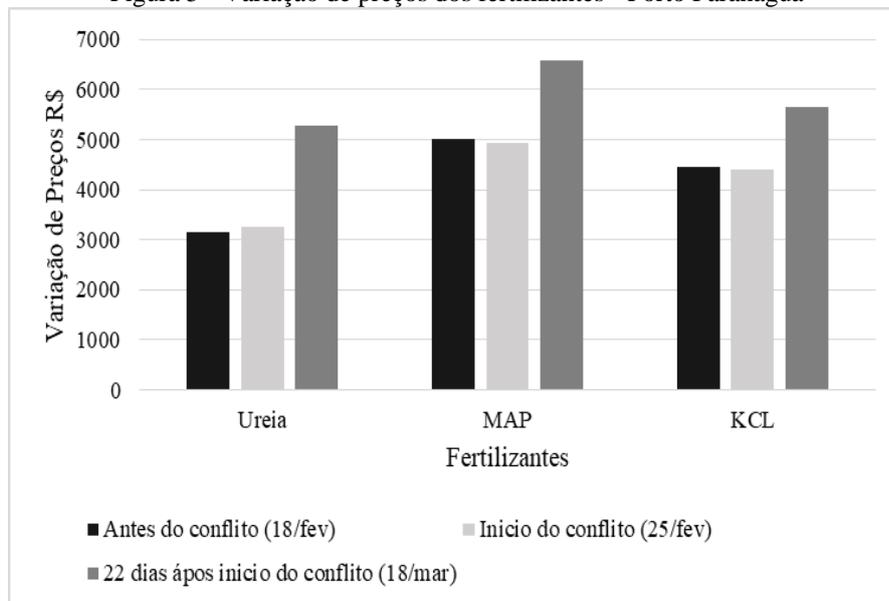
Figura 4 - Principais origens de importações brasileiras em 2021 em milhões de toneladas



Fonte: CNA (2022).

Esses acontecimentos geraram oscilações no mercado, afetando principalmente a cadeia produtiva de fertilizantes no Brasil, pois a Rússia era aliada do país em relação a importação de fertilizantes. Na Figura 5 é possível avaliar este impacto em termos econômicos para o consumidor final.

Figura 5 - Variação de preços dos fertilizantes - Porto Paranaguá



Fonte: CNA (2022).

Por ser um dos insumos mais importantes da cadeia produtiva, o mesmo gera impactos diretos e indiretos nas demais cadeias principalmente do setor alimentício, influenciando no preço, na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



compra e na venda. Desse modo, medidas para produção interna de fertilizantes tornam-se cada vez mais necessárias, na medida que o potencial agrícola cresce o mesmo necessita de fontes internas de abastecimento.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nos últimos anos, a velocidade da evolução tecnológica no campo tem se intensificado, correspondendo à implantação de maquinários e insumos no processo de produção rural. Com isso, a produção em pequenas propriedades se tornou mais difícil, principalmente pela dificuldade dessas propriedades se adaptarem às crescentes exigências tecnológicas do cultivo (WESZ JUNIOR, BUENO, 2008). Além disso, recentemente, os problemas relativos à produção intensificaram-se, sobretudo pela perda de fertilidade do solo, sendo que esse problema se torna ainda mais acentuado diante da forte elevação do preço dos fertilizantes, colocando em cheque a fertilização de boa parte dos sistemas produtivos.

Em meio a esta dependência por fertilizantes, percebe-se que propriedades de menor porte são as que possuem mais dificuldades de enfrentar o atual cenário econômico. Por isso, a sobrevivência desses empreendimentos é bastante questionável e preocupante. Observa-se que a maioria dessas famílias possuem pouco conhecimento de gestão, têm dificuldades na utilização de novas tecnologias e tomam decisões de maneira empírica (NANTES; SCARPELLI, 2001).

Dessa maneira, considerando que uma propriedade rural é uma empresa, existem vários fatores que interferem diretamente na eficiência da mesma, caso do capital, da tecnologia, do conhecimento, do mercado, dentre outros. Por isso, deve-se destacar a tomada de decisão como um fator de grande importância e impacto, frente ao aumento do custo de produção. Nesse aspecto, o “jogo de cintura do produtor rural”, torna-se mais visível, para o mesmo tentar equilibrar sua margem de lucro frente ao atual cenário econômico.

Assim, percebe-se que o último elo da cadeia produtiva de fertilizantes acaba sendo o mais agravado, pois é nele que o produto passa para o consumidor (produtores rurais). Com o atual cenário econômico, esse elo da cadeia produtiva torna-se mais instável, pois os preços dos fertilizantes aumentaram significativamente.

Diante disso, torna-se interessante avaliar a comercialização (elo final da cadeia produtiva) deste insumo em uma empresa referência da região Noroeste do Rio Grande do Sul. Para tanto, o estudo foi realizado em uma empresa do município de Catuípe – RS, onde avaliou-se a elevação dos preços e a quantidade vendida perante aos eventos que contribuíram para a elevação de preços e conseqüentemente a tomada de decisão dos produtores em relação a compra deste insumo que é primordial para a produtividade das culturas.

A empresa em questão é referência no município desde 2016, trabalhando no comércio de insumos e grãos. Em relação aos fertilizantes a empresa trabalha com as marcas: Mosaic, Yara e Nutri Fértil. A comercialização dos adubos em sua maioria é realizada em *big bag* (1 tonelada), enquanto que a saca de 50 kg também é vendida, mas em escala menor. Esta

comercialização nos últimos anos tem sofrido bastante alteração decorrente da elevação dos preços dos fertilizantes. No Quadro 3 é possível avaliar estes índices da empresa em estudo.

Quadro 1 - Variação de preços dos adubos durante o período de 2020 a 2022, na empresa em estudo

ANO AGRÍCOLA	1 TONELADA DE ADUBO (R\$)
2020	1.430,00 a 1.615,00
2021	2.160,00 a 4.095,00
2022	4.000,00 a 5.100,00

Fonte: Dados referentes a empresa do município de Catuípe (2020).

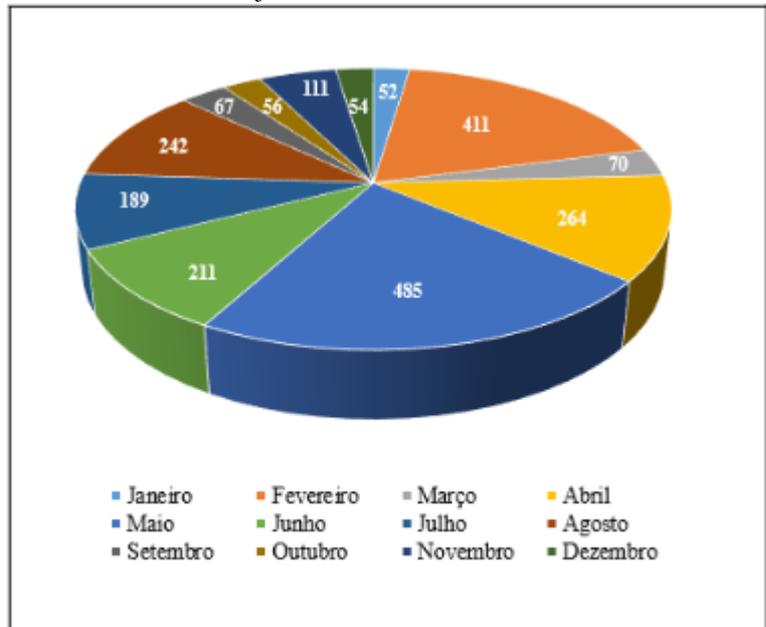
De acordo com o Quadro 1, avalia-se o preço dos adubos em geral (valor mínimo e máximo conforme a formulação dos adubos para comercialização) durante os períodos de 2020, 2021 e 2022. Diante disso, em menos de três anos os produtores conseguiam adquirir adubos de R\$ 1.430,00 (adubos mais fracos) e R\$ 1.615,00 (adubos mais fortes) a tonelada, sendo que hoje o valor mais acessível está na faixa de R\$ 4.000,00 (adubos mais fracos) a R\$ 5.100 (adubos mais fortes) a tonelada. Isso representa um aumento de aproximadamente 280% para os adubos de formulação mais baixa, enquanto que para os adubos mais “fortes” o aumento foi de 315%.

De acordo com Wisfarmer (2021), a elevação de preços deste insumo foi impulsionada por eventos climáticos extremos, paralisações de fábricas, sanções e aumento dos custos de energia. Além disso, os preços mais altos do gás natural contribuíram para os custos de produção de fertilizantes mais altos desde o início de 2021. E este cenário agravou-se ainda mais no final de 2021, com o início do conflito Rússia e Ucrânia.

Este conflito, gerou muitos impactos na cadeia dos fertilizantes no país, pois o Brasil é dependente deste insumo vindo do exterior, em grande parte proveniente da Rússia. A partir disso, previsões de falta do insumo começaram a gerar incertezas, consequentemente com menor oferta de produto no mercado o preço do mesmo aumentou significativamente, seguindo a lei da oferta e demanda.

Diante deste cenário, de oscilações de preços e possíveis falta de produto no mercado, tem-se gerado instabilidade na quantidade de produto vendido, impactando diretamente no elo final desta cadeia produtiva na comercialização deste insumo. Isso é possível avaliar nas figuras abaixo, onde se tem os dados de venda de fertilizantes da empresa em questão, durante os períodos de 2020 a 2022.

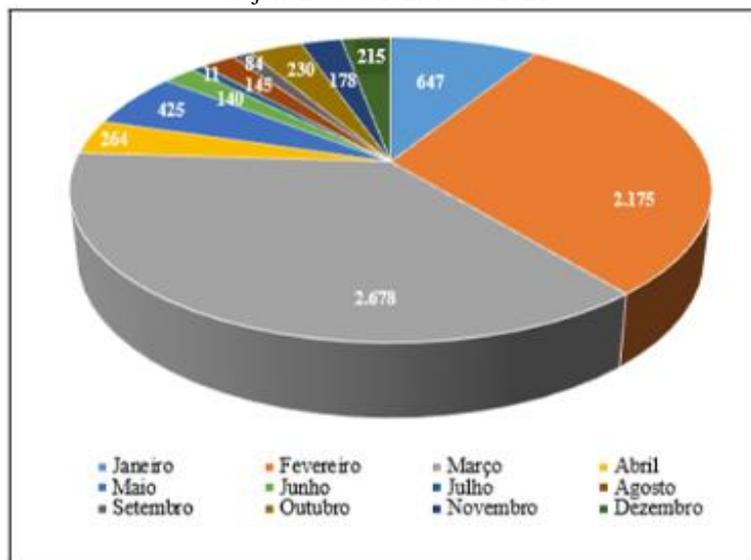
Figura 6 - Representação da quantidade de adubo em tonelada vendido na empresa em estudo durante o período de janeiro a dezembro de 2020



Fonte: Dados referente a empresa do município de Catuípe (2020).

Na figura 6, por exemplo, é possível avaliar que os meses de fevereiro, abril, maio e agosto foram os que obtiveram maior venda de adubos. De modo geral estes meses são os mais propícios de venda, em relação a cultura de inverno e verão. Neste ano de 2020 a empresa totalizou 2.214 toneladas de adubo vendido.

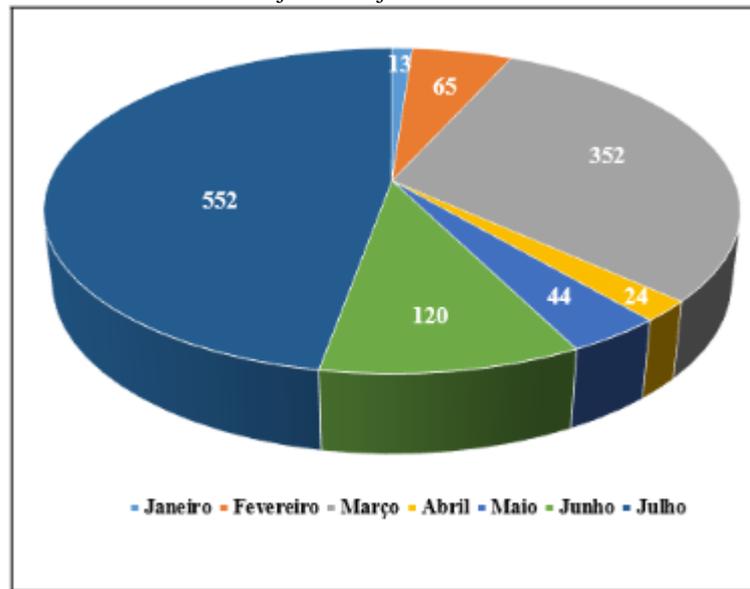
Figura 7 - Representação da quantidade de adubo em tonelada vendido na empresa em estudo durante o período de janeiro a dezembro de 2021



Fonte: Dados referente a empresa do município de Catuípe (2021).

Na figura 7, está representado o período de vendas de janeiro a dezembro de 2021. Nesse período percebe-se que nos primeiros meses do ano (janeiro a maio), diante da previsão de aumento de preços, muitos produtores acabaram antecipando a sua compra e até mesmo fazendo estoque, no caso daqueles que possuíam condições para tal investimento. No final deste mesmo ano, em decorrência a outra previsão de alta dos insumos devido ao conflito da Rússia e Ucrânia, acaba gerando mais vendas em comparação ao período do ano anterior. Desse modo, devido a estes eventos a venda de insumos este ano foi 325% maior que o ano anterior, com 7.192 toneladas de adubo comercializadas.

Figura 8 - Representação da quantidade de adubo em tonelada vendido na empresa em estudo durante o período de janeiro a julho de 2022



Fonte: Dados referente a empresa do município de Catuípe (2022).

Já na figura 8, representa a realidade vivenciada atualmente. Durante este período de 2022 a empresa vendeu apenas 1.170 toneladas de adubo, ou seja, 512 toneladas a menos em comparação ao mesmo período de 2020 e 5.170 toneladas a menos em comparação ao mesmo período de 2021. Com a elevação drástica do preço deste insumo, percebe-se que ocorreu e ocorre três situações: os produtores com poder aquisitivo conseguiram antecipar a compra desse insumo com preço acessível, já os demais produtores diminuíram o uso desse insumo em suas propriedades. Além disso, ainda há aqueles que acabam investindo nesse insumo mas acabam diminuindo significativamente sua lucratividade, colocando em risco seu potencial de desenvolvimento rural.

Ainda é válido ressaltar, que devido ao primeiro elo da cadeia produtiva de fertilizantes no Brasil ser dependente da matéria prima proveniente de outros países, essa dependência acaba afetando diretamente o último elo da cadeia produtiva (a comercialização). Como foi visto a partir da pesquisa de campo, a comercialização sofre oscilações decorrentes da dependência



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCuentRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



externa do país, conseqüentemente isso causa um desequilíbrio no comércio (empresas de insumos) e incertezas aos produtores que precisam adotar tomadas de decisão para tal situação.

Diante deste cenário, não se sabe quais as perspectivas deste mercado para os próximos anos, como os fertilizantes fazem parte da estrutura de mercado oligopólio, esta indica um mercado em que poucas empresas dominam determinado setor. Dessa forma, o oligopólio possui poder de mercado para influir nos preços praticados nesse negócio para cima. Por isso, ações governamentais fazem-se necessárias diante da situação, para que a agricultura continue evoluindo de forma significativa e promissora no país.

## CONCLUSÃO

A atividade agrícola é fundamental para o abastecimento mundial de alimentos, sendo que devido à crescente demanda, os agricultores têm buscado, constantemente, alternativas que lhes possibilitem produzir cada vez mais. Nesse cenário, o uso de fertilizantes é fator-chave para aumentar a eficiência produtiva, favorecendo a obtenção de melhores resultados, tanto na quantidade como na qualidade dos produtos agrícolas.

Contudo, ressalta-se que a alta nos preços desse importante insumo tem sido um desafio para os agricultores, o que está associado ao fato de que, no Brasil, grande parte das matérias primas utilizadas na produção dos fertilizantes são provenientes de importações e, portanto, o país fica sujeito a acontecimentos internacionais e à variação cambial, que impactam nos valores repassados aos consumidores finais. Sendo assim, o propósito deste trabalho esteve direcionado para a etapa final da cadeia produtiva dos fertilizantes, que corresponde à comercialização e distribuição para o produtor rural, visando entender quais os reflexos percebidos na venda desse insumo, diante da elevação do seu valor.

Em tal contexto, para atingir o objetivo proposto, primeiramente foi feita uma pesquisa bibliográfica, a fim de construir o embasamento teórico a respeito da temática abordada. Além disso, na sequência, foi realizado o estudo de caso para compreender a realidade de uma empresa da região Noroeste do Rio Grande do Sul, nesse mercado.

Os resultados encontrados indicaram uma elevação expressiva no preço dos fertilizantes, de janeiro de 2020 até julho de 2022, sendo que, em menos de três anos, a empresa registrou uma alta de, aproximadamente, 280% para os adubos de formulação baixa e de 315% para aqueles considerados mais fortes. A partir disso, obteve-se como resposta para o problema da pesquisa, que o aumento no valor dos fertilizantes afetou consideravelmente a venda desse produto, ao constatar que, em 2020, foram comercializadas 2.214 toneladas de fertilizantes, enquanto que, em 2021, chegou a 7.192 toneladas vendidas, sobretudo devido à previsão de elevação nos preços que fez muitos produtores anteciparem as compras. Já em 2022, até o mês de julho, a empresa havia vendido apenas 1.170 toneladas de adubo.

Em vista disso, considera-se que o estudo contribui com a ampliação dos conhecimentos científicos acerca da importância e evolução histórica dos fertilizantes, estrutura da sua cadeia produtiva e aspectos econômicos atrelados à produção e comercialização desse insumo, além de contar com análises empíricas, que oportunizaram uma maior proximidade com a prática

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



deste mercado a partir de uma realidade local. Por fim, sugere-se, em pesquisas futuras, que sejam estudadas mais de uma empresa do setor, em diferentes regiões, levando-se em conta, também, um período maior de tempo, para que seja possível obter uma análise mais abrangente e comparar os resultados em diferentes realidades.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Massilon. **Fundamentos de agronegócios**. 6. ed. Barueri: Atlas, 2022.

ANDA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL PARA DIFUSÃO DE ADUBOS. **Anuário Estatístico do Setor de Fertilizantes**. São Paulo, 2022.

BORGES, Ana Lúcia (editora técnica). **Recomendações de calagem e adubação para abacaxi, acerola, banana, citros, mamão, mandioca, manga e maracujá**. 2. ed. Brasília: Embrapa, 2021. Disponível em:  
<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/226951/1/livro-RecomendacaoCalagemAdubacao-AnaLuciaBorges-AINFO.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Plano Nacional de Fertilizantes 2050: uma estratégia para os fertilizantes no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em:  
<https://static.poder360.com.br/2022/03/plano-nacional-de-fertilizantes-brasil-2050.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CHAGAS, Aécio Pereira. A síntese da amônia: alguns aspectos históricos. **Química Nova**, v. 30, n. 1, p. 240-247, 2007. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/qn/a/vZbtpYKWR7JgfW6sFw4qNhs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Panorama do agro: semana 13 a 17 de dezembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em:  
<https://cnabrasil.org.br/publicacoes/panorama-agro-13-a-17-dezembro-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Taxa de câmbio e fertilizantes: efeitos na composição dos custos de produção de cana-de-açúcar**. Brasília, 2022. Disponível em:  
<https://cnabrasil.org.br/publicacoes/dependencia-do-mercado-externo-de-fertilizantes-expoe-produtores-de-cana-de-acucar-brasileiros-as-oscilacoes-de-precos-e-cambio>. Acesso em: 18 ago. 2021.

COSTA, Leticia Magalhães da; SILVA, Martim Francisco de Oliveira. A indústria química e o setor de fertilizantes. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, p. 12-60, 2012. Disponível em:  
[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2025?&locale=pt\\_BR](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2025?&locale=pt_BR). Acesso em: 16 ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



CRUZ, André Camargo; PEREIRA, Felipe dos Santos; FIGUEIREDO, Vinicius Samu de. Fertilizantes organominerais de resíduos do agronegócio: avaliação do potencial econômico brasileiro. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 137-187, 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11814>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DAMINATO, Bianca; BENITIZ, Leticia. **Caracterização das Movimentações de Fertilizantes no Brasil**. Piracicaba, 2015.

D'ALMEIDA, Albino Lopes. **Indústria do petróleo no Brasil e no mundo: formação, desenvolvimento e ambiência atual**. São Paulo: Blucher, 2015.

DIAS, Victor Pina; FERNANDES, Eduardo. Fertilizantes: uma visão global sintética. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 97-138, 2006. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2657>. Acesso em: 14 ago. 2022.

ELIAS, Marina Bozzo. **Diminuição da sazonalidade de importação de fertilizantes: impacto no mercado de fretes agrícolas**. Piracicaba, 2014.

FERNANDES, Francisco Rego Chaves; LUZ, Adão Benvindo da; CASTILHOS, Zuleica Carmem (ed.). **Agrominerais para o Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral (CETEM); Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), 2010. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/920>. Acesso em: 18 ago. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NANTES, José Flávio Diniz; SCARPELLI, Moacir. Gestão da produção no agronegócio. In: BATALHA, Mário Otávio. **Gestão agroindustrial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NOVAIS, Roberto Ferreira de; ALVAREZ, Victor Hugo Alvarez; BARROS, Nairam Félix de; FONTES, Renildes Lúcio; CANTARUTTI, Reinaldo Bertola Cantarutti; NEVES, Júlio César Lima (ed.). **Fertilidade do solo**. Viçosa: SBCS, 2007.

PEREIRA, José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

REETZ, Harold. **Fertilizantes e o seu uso eficiente**. Tradução Alfredo Scheid Lopes. São Paulo: ANDA, 2017. Disponível em: <https://www.ufla.br/dcom/wp-content/uploads/2018/03/Fertilizantes-e-seu-uso-eficiente-WEB-Word-Ouubro-2017x-1.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SALDANHA, Carolina Belei; EMRICH, Eduardo Bucsan; NEGRÃO, Elaine Nathalie Melo; CASTIONI, Guilherme Adalberto Ferreira. **Ciência do solo: fertilidade do solo e nutrição mineral de plantas.** Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016.

SANTOS, Pedro António dos; KIENEN, Nádia; CASTIÑEIRA, Maria Inés. **Metodologia da pesquisa social: da proposição de um problema à redação e apresentação do relatório.** São Paulo: Atlas, 2015.

SOUZA, Nayra. **21 Maiores Fábricas de Fertilizantes do Brasil, 2022.** Disponível em: <https://sohelices.com.br/21-maiores-fabricas-de-fertilizantes-do-brasil/>. Acesso em 21 de agosto de 2022.

STEIN, Ronei Tiago; MALINSK, Alan; REIS, Cristiane Mendes da Silva; SOARES, Bruna Lana Campanenute; MOURA, Alesandra dos Santos. **Cadeias produtivas do agronegócio II.** Porto Alegre: SAGAH, 2019.

TOLENTINO, Nathalia Motta de Carvalho. **Processos químicos industriais: matérias-primas, técnicas de produção e métodos de controle de corrosão.** São Paulo: Érica, 2015.

WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUENO, Viviane do Nascimento. **A produção de soja em pequenas propriedades familiares na Região das Missões/RS.** 2008.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST4 - Inovação, gestão de organizações e dinâmicas de mercado

## RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E RACIONALIDADE INSTRUMENTAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E RACIONALIDADE INSTRUMENTAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

RACIONALIDAD SUSTANTIVA Y RACIONALIDAD INSTRUMENTAL EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE PERSONAS EN UNA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Vanilson Viana Cardoso<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bacharel em Administração, Mestre em desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí).

### RESUMO

Neste artigo são apresentados os principais resultados decorrentes de pesquisa acadêmica, realizada no âmbito do Curso Superior de Administração, junto à uma instituição de ensino, do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (RS). O estudo teve como objetivo analisar os processos de gestão de pessoas (GP) à luz da racionalidade substantiva (GUERREIRO-RAMOS, 1981) e da racionalidade instrumental, tendo como referência a análise crítica proposta por Serva (1997). Os resultados confirmam que o referencial crítico proposto corrobora com a compreensão das dinâmicas organizacionais, bem como revelaram pontos de inflexão, entre a proposta institucional da organização estudada e os processos de GP.

**Palavras-chave:** Instituição de ensino. Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental. Processos de gestão de pessoas.

### RESUMEN

Este artículo presenta los principales resultados de una investigación académica, realizada en el ámbito del Curso Superior de Administración, en una institución de enseñanza, en el Noroeste del estado de Rio Grande do Sul (RS). El estudio tuvo como objetivo analizar los procesos de gestión de personas (GP) a la luz de la racionalidad sustantiva (GUERREIRO-RAMOS, 1981) y la racionalidad instrumental, con referencia al análisis crítico propuesto por Serva (1997). Los resultados confirman que el marco crítico propuesto corrobora la comprensión de la dinámica organizacional, además de revelar puntos de inflexión entre la propuesta institucional de la organización estudiada y los procesos de gestión de personas.

**Palabras clave:** Institución de enseñanza. Racionalidad sustantiva y racionalidad instrumental. Procesos de gestión de personas.

### ABSTRACT

This article presents the main results resulting from academic research, carried out within the scope of the Higher Administration Course, at a teaching institution, in the Northwest of the state of Rio Grande do Sul (RS). The study aimed to analyze the processes of people

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



management in the light of substantive rationality (GUERREIRO-RAMOS, 1981) and instrumental rationality, with reference to the critical analysis proposed by Serva (1997). The results confirm that the proposed critical framework corroborates the understanding of organizational dynamics, as well as revealing inflection points between the institutional proposal of the studied organization and people management processes.

**Keywords:** Educational institution. Substantive rationality and instrumental rationality. People management processes. inglês.

## INTRODUÇÃO

Embora o paradigma clássico, dotado de uma racionalidade instrumental tenha sido fortemente questionado após a década de 1970 (MOZZATO; GRYBOVSKI, 2013), os sujeitos organizacionais permanecem privados da autorreflexão, vistos como parte da ciência do mundo, em vez de partícipes ativos no ambiente organizacional. Nesse sentido, os elementos que compõem a racionalidade substantivam preceitavam a autorrealização, de potenciais inatos do indivíduo completados pela satisfação; o entendimento mediado pela livre comunicação; julgamento ético fundado em juízo de valor; a autenticidade dos indivíduos em suas interações; valores emancipatórios, cuja as mudanças são orientadas para o bem-estar coletivo; e a autonomia, enquanto forma de expressão e ação (SERVA, 1997).

Enquanto área da Administração, a gestão de pessoas proporciona ao pesquisador avaliar e testar uma gama de variáveis que permeiam as relações de trabalho, em especial os desafios decorrentes das transformações contemporâneas, como a revolução da informação, globalização, ampliação do segmento de serviços e diversificação da força de trabalho, além da presença do Estado enquanto regulador (GIL, 2007). Portanto, os processos de gestão de pessoas decorrem das interações entre organizações e pessoas, organizados em três principais categorias (DUTRA, 2013, 2017), sendo elas: movimentação; desenvolvimento; e, valorização.

Ainda que os estudos sobre racionalidades não estejam vinculados a um determinado campo de pesquisa, (SERVA, *et al.*, 2015), partindo-se do legado de Guerreiro Ramos (1981), o objetivo geral da pesquisa foi identificar, a partir dos processos de gestão de pessoas, qual a racionalidade predomina na instituição estudada, bem como as implicações e ganhos para as relações de trabalho decorrentes da orientação adotada. Os objetivos específicos, compreenderam analisar as atribuições e funcionamento da coordenação de recursos humanos; elencar as estratégias organizacionais que impactam na gestão de pessoas; identificar os processos de gestão de pessoas na instituição; e, apresentar um novo modelo de análise das racionalidades, contemplando os processos de gestão de pessoas.

## METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza social, cujo objetivo fundamental é identificar respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2008). Com relação à finalidade, a pesquisa enquadra-se como aplicada, dado que a intenção foi aprofundar os estudos sobre racionalidades a partir dos processos de gestão de pessoas (GOLDENBERG, 2004). Também é compreendida pelo emprego de motivos práticos, envolvendo o pesquisador e as comunidades onde se insere. Em relação a formulação do modelo das categorias e critérios de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



análise, o nível é exploratório, dada finalidade de ampliar o conjunto de conceitos e ideias com base no problema formulado, e descritivo, por proporcionar uma nova visão (GIL, 2008).

Quanto ao enfoque do problema, a análise segue a abordagem qualitativa, pois não havia para a temática explorada fórmulas predefinidas. Com relação aos procedimentos técnicos, o estudo adotou a pesquisa documental, tendo sido analisado um conjunto de materiais disponibilizados pela organização, tais como memorandos, relatórios institucionais, programas para gestão de pessoas, relatório de atividades, entre outros que ainda não haviam recebido tratamento analítico (GIL, 2008). Empregou-se também, o estudo de campo e de levantamento, ou seja, interrogação de pessoas, pesquisa documental, além de revisão bibliográfica.

Os sujeitos da pesquisa são os profissionais de RH da instituição. Entrevistou-se assim, três pessoas, conforme roteiro de perguntas previamente definido, ambas ocupantes dos cargos de coordenador, analista de RH e psicólogo.

Os dados coletados foram analisados a partir das categorias e critérios elaborados com base em Serva (1997), Gil (2007) e Dutra (2013, 2017). A interpretação levou em conta a favorabilidade ou desfavorabilidade das respostas em relação as categorias e respectivos critérios (GIL, 2008). Adotou-se uma escala de intensidade das racionalidades substantiva e instrumental, identificadas nos processos de gestão de pessoas, um *continuum* (SERVA, 1997), para que as racionalidades fossem sistematizadas simultaneamente, sem que auto se anulassem.

## DESENVOLVIMENTO

Desde as condições em que se submetia a classe trabalhadora da Inglaterra no século XIX (ENGELS, 2008), as relações de trabalho têm se alterado significativamente, tanto em termos de layout, (CARLO *et al.*, 2013), competências e desenvolvimento de pessoas (ROBBINS, 2005), (GIL, 2007), (DUTRA, 2013), como em relação à condição do ser humano diante das mais variadas formas de labor. Tais mudanças incluem a regulamentação de institutos de proteção ao trabalho com abrangência global (ONU, 2018), cujo papel central repousa na figura do Estado de Direito. Contemporaneamente, o contexto permanece sofrendo mudanças, ao passo que a literatura especializada aponta para a necessidade de reformulações em torno da ciência das organizações (GUERREIRO RAMOS, 1981, 1984), entre as quais, a tensão entre o paradigma clássico instrumental e a abordagem substantiva, com vistas a possibilitar o aprimoramento das atividades organizacionais mediante uma perspectiva crítica (SANTOS; SERVA, 2013), (SERVA, *et al.*, 2015), (SIQUEIRA, 2017).

No campo de estudos sobre as relações de trabalho, prazer e sofrimento formam um construto único, que se origina das mediações adotadas pelos trabalhadores na tentativa de obter prazer nas atividades laborais, bem como manter um padrão mínimo de saúde (MENDES; FERREIRA, 2003, apud CASTRO; CANÇADO, 2009). Trata-se de uma posição individualista que se desencadeia não apenas no particular do indivíduo, mas também nas relações entre grupos de pessoas.

Dejours (1999), leciona que o sistema econômico mundialmente empreendido, força os sujeitos a tornarem-se concorrentes entre si, desencadeando uma série de consequências no cotidiano laboral, entre as quais, o adoecimento no trabalho e a deterioração do próprio espaço produtivo, ou seja, um problema que gradativamente pode comprometer o cumprimento dos objetivos organizacionais. Não se trata unicamente de investigar e almejar propostas em prol do êxito empresarial, mas de assegurar que os individuais usufruam da liberdade que lhes é inerente, a começar pela prevenção das moléstias mais íntimas, na grande maioria psíquicas e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



psicossomáticas (DEJOURS, 1999, 2005), subjetivas e intangíveis do ponto de vista da qualidade de vida no trabalho, que em geral são avaliadas de forma instrumental.

É nesse contexto que este estudo buscou investigar os efeitos do espectro do mercado (TENÓRIO, 2004, 2008), em decorrência do cenário de alta competitividade, exercido sobre as condições de labor, identificando-se assim, pressupostos no ambiente organizacional, capaz de contribuir tanto para a perenidade dos negócios, quanto para a sanidade dos trabalhadores. Do ponto de vista epistemológico, a ciência da administração deve ser capaz de firmar um compromisso para com a sociedade em geral, visto que os reflexos do excesso instrumental nas relações laborais, superam os limites do ambiente de trabalho, ampliando-se para os relacionamentos interpessoais, prejudicando inclusive o convívio familiar e demais instâncias sociais (DEJOURS, 1999).

Embora o paradigma clássico, dotado de uma racionalidade instrumental tenha sido fortemente questionado após a década de 1970 (MOZZATO; GRYBOVSKI, 2013), os indivíduos permanecem privados da autorreflexão, vistos como “sujeitos da ciência do mundo” (p. 503), em vez de partícipes ativos no ambiente organizacional. Ainda que em parte se tenha conhecimento sobre as fontes de prazer e sofrimento no trabalho (DEJOURS, 1999), o que se tem empreendido na grande maioria das vezes, são estratégias para a superação e enfrentamento desta situação, tanto em nível individual como coletivo.

Com o entendimento de que “nunca uma sociedade histórica foi tão dependente de organizações com tal grau de padronização dos comportamentos humanos” (SERVA, 1997, p. 109), a formação de cidadãos, protagonistas da relação trabalho-capital, em vez da lógica capital-trabalho (TENÓRIO, 1990, 1998), bem como a adoção de uma racionalidade transformadora (MOZZATO; GRYBOVSKI, 2013) em substituição à visão funcionalista, corrobora com o amadurecimento dessa ciência, logo, o firmamento de novas abordagens a partir das racionalidades instrumental e substantiva, quer sejam no plano teórico como na prática organizacional e em detrimento do conjunto social (MORIN, 2011).

Entre as áreas de estudo da administração, a gestão de pessoas proporciona ao pesquisador avaliar e testar uma gama de variáveis que permeiam as relações de trabalho, em especial os desafios decorrentes das transformações contemporâneas, tais como a revolução da informação/comunicação, globalização, ampliação do segmento de serviços e diversificação da força de trabalho, além da presença do Estado enquanto regulador (GIL, 2007).

Embora os estudos sobre racionalidade não estejam vinculados a um determinado campo de pesquisa, (SERVA, *et al.*, 2015), partindo-se do legado de Guerreiro Ramos (1981), buscou-se investigar com a presente pesquisa, se a racionalidade instrumental predomina ou não nos processos de gestão de pessoas adotadas pelas organizações, enquanto resultado da abordagem clássica, uma vez que se tem poucas evidências sobre a concreta adoção da razão substantiva (SERVA, 1997, 1997a). Neste sentido, os elementos que compõe a racionalidade substantivam preceitavam a autorrealização, de potenciais inatos do indivíduo completados pela satisfação; o entendimento mediado pela livre comunicação; julgamento ético fundado em juízo de valor; a autenticidade dos indivíduos em suas interações; valores emancipatórios, cuja as mudanças são orientadas para o bem-estar coletivo; e a autonomia, enquanto forma de expressão e ação (SERVA, 1997a).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental

A palavra substantiva é análoga ao termo substantivo e assim evidencia o que há de essência em um determinado objeto de análise. De acordo com o dicionário Aurélio, trata-se de uma “palavra com que se nomeia um ser ou objeto, ou uma ação, um evento, qualidade ou estado” (BUARQUE DE HOLANDA, 2010, p. 715). Em se tratando de estudos organizacionais, no âmbito brasileiro as primeiras abordagens sobre racionalidade substantiva, decorrem da proposição feita por Guerreiro Ramos (1981). Na obra intitulada “A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações”, o autor indaga o papel da ciência social moderna, em especial a teoria da organização, ante o não reconhecimento de duas abordagens distintas, mas fundamentais, que compõe a vida humana associada, ou seja, a racionalidade funcional/instrumental e a substantiva.

Segundo Guerreiro Ramos (1981), assim como Thomas Hobbes (1588-1679), Max Weber (1864-1920), distinguiu a racionalidade formal da racionalidade, porque no contexto histórico em que viveu, a racionalidade instrumental era o principal critério adotado na ordenação dos negócios políticos e sociais, em detrimento daquela substantiva. Analisar a proposta de Guerreiro Ramos (1981) e extrair elementos que possam corroborar com estudos organizacionais contemporâneos, exige compreender antes de tudo, que os conhecimentos proporcionados por essa teoria derivam de processos reais, ao passo que a abordagem formal se restringe a reproduzir conceitos de instrumentos convencionalmente adotados nas linguagens, ou seja, ocupam-se em descrever procedimentos operacionais. Deve-se indagar, o que é racionalidade, uma vez que a teoria instrumental se limita a descobrir o que é possível ser chamado de racionalidade, conforme analisado no quadro 1. Desta forma, as faces formal/instrumental e substantiva da teoria da vida humana associada, denotam que a sociedade centrada no mercado, “é apenas uma forma recente de ordenação da vida humana associada” (SERVA, 1997, p. 30). Portanto, o necessário amadurecimento da teoria administrativa (GUERREIRO RAMOS, 1983), depende do estabelecimento de elos contínuos, entre os elementos internos e externos que constituem o fato administrativo, não sendo possível analisar e interpretar os mesmos de forma desarticulada (SOUZA; ORNELAS, 2015).

Quadro 1 – Teoria da vida humana associada.

I. Os critérios para ordenação das associações humanas são dados socialmente	I. Os critérios para a ordenação das associações humanas são racionais, isto é, evidentes por si mesmos ao senso comum individual, independentemente de qualquer processo particular de socialização
II. Uma condição fundamental da ordem social é que a economia se transforme num sistema autorregulado	II. Uma condição fundamental da ordem social é a regulação política da economia
III. O estudo científico das associações humanas é livre do conceito de valor: há uma dicotomia entre valores e fatos	III. O estudo científico das associações humanas é normativo: a dicotomia entre valores e fatos é falsa, na prática, e, em teoria, tende a produzir uma análise defectiva
IV. O sentido da história pode ser captado pelo conhecimento, que se revela através de uma série de determinados estados empírico-temporais	IV. A história torna-se significativa para o homem através do método paradigmático de auto interpretação da comunidade organizada. Seu sentido não pode ser captado por categorias serialistas de pensamento
V. A ciência natural fornece o paradigma teórico para a correta focalização de todos os assuntos e questões suscitados pela realidade	V. O estudo científico adequado das associações humanas é um tipo de investigação em si mesmo, distinto da ciência dos fenômenos naturais, e mais abrangente que esta

Fonte: Guerreiro Ramos (1981, p. 29).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Considerando que o objetivo geral da pesquisa, compreende a análise dos processos de gestão de pessoas, a partir da tensão entre a racionalidade substantiva e instrumental, a investigação de questões sociais da administração, permite que sejam explorados aspectos para além de uma visão materialista. Desta forma, a sociologia da administração é entendida como “a parte da sociologia geral que estuda a realidade social da administração, suas expressões exteriormente observáveis, como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada, seus elementos componentes” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 3). Por assim compreendida, a racionalidade substantiva está na natureza humana, na psique dos sujeitos que compõe as organizações, isso porque a história é uma espécie de simpósio permanente e inteligível, dado que as gerações se compreendem entre si. No entanto, não é a história que permite tal interação, mas a razão substantiva que possibilita aos sujeitos compreender os eventos históricos da condição humana.

Ressalta-se, para efeito dos elementos teóricos da investigação desenvolvida, que o termo tensão tem sido utilizado por diversos autores na elaboração de estudos sobre as racionalidades substantiva e instrumental, em especial a partir de Guerreiro Ramos (1981) e da Tese de Doutorado em Administração, defendida por Maurício Serva em 1996 (SERVA, 1996). Nesse sentido, uma análise recente sobre tais produções científicas, (SERVA *et al.*, 2017, p. 432), aponta que “em seu conjunto, os estudos validaram as principais proposições de Serva (1996; 1997a; 1997a): a coexistência de diferentes racionalidades na gestão de organizações e, por conseguinte, a constatação de uma tensão entre a lógica de ação instrumental e a lógica de ação substantiva no cotidiano dessas organizações e dos seus atores”. Necessária, portanto, a compreensão sobre o sentido da referida palavra, pois resulta de uma corrente de estudos em administração, que está em ascensão.

A análise do quadro 2 confronta, entre outras questões, a imperatividade das regras de mercado sobre as organizações e a luta destas pela sobrevivência, em meio à cenários competitivos e de constante mudança, duas situações bastante presentes na contemporaneidade. Ocorre que, as organizações em geral, são sistemas cognitivos, pois seus membros acabam assimilando internamente tais funcionalidades, tornando-se então, pensadores inconscientes (GUERREIRO RAMOS, 1981), cujas ações se refletirão nas decisões administrativas e gerenciais, até mesmo nas ações estratégicas.

Quadro 2 – Síndrome comportamentalista.

Traços	Visão de mercado
Fluidez da individualidade	Contrato amplo entre seres humanos; Critérios utilitários; Regras objetivas de conveniência
Perspectivismo	A perspectiva da sociedade regrada afeta a perspectiva dos indivíduos na sociedade moderna; Obediência às conveniências exteriores e pontos de vista alheios
Formalismo	Imperativo das regras em detrimento dos padrões éticos e substantivos; Comportamento condicionado ao maneirismo publicamente aceito (adequado, correto e justo)
Operacionalismo	Conhecimento verificado e validado mediante normas metodológicas da ciência natural, de características matemáticas

Fonte: Autor (2022), com base em Guerreiro Ramos (1981).

Para que se desenvolva uma avaliação das organizações em condições de promover a compreensão das ações e condutas humanas, logo dos sistemas sociais como um todo, deve-se

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



levar em conta tanto os requisitos da abordagem instrumental, quanto da racionalidade substantiva. Ocorre que “a maior parte daquilo que é usualmente denominado teoria da organização é desprovida de rigor científico e é, antes, tautologia disfarçada” (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 50). Ou seja, uma teoria científica voltada para o estudo das organizações não pode se basear em sistemas cognitivos, próprios de qualquer espécie organizacional, em especial, que aborde unicamente uma visão ou outra. Esse processo tem sido objeto de diversos estudos (CAITANO; SERVA, 2012), (SANTOS; SERVA, 2013), (SERVA, 2017), (SIQUEIRA, 2017), que são contemporâneas à Guerreiro Ramos (1981), conforme será analisado na seção seguinte.

A racionalidade substantiva permite aos indivíduos promover o equilíbrio entre a satisfação pessoal e a satisfação social, potencializando ao mesmo tempo, o autodesenvolvimento, bem como a emancipação (FRAGA, 2000). Nesse sentido, ao discorrer sobre a síndrome comportamentalista, Guerreiro Ramos (1981), entende que os indivíduos têm se distanciado de um convívio comunitário pautado na racionalidade substantiva, pois na maioria das vezes, apenas respondem às persuasões organizadas, transformando-se em um sujeito que se comporta de acordo com as regras que lhes são condicionadas.

Essa proposição corrobora com o estudo sobre os processos de gestão de pessoas, uma vez que os fatores externos influenciam o comportamento humano nas organizações em geral (ROBBINS, 2005). Ademais, ao se isentar da regulação política em sentido democrático participativo, as forças decorrentes do mercado originam uma espécie de vida humana associada, que se ordena em grande parte, a partir dos interesses individuais, “uma sociedade em que o puro cálculo das consequências substitui o senso comum do ser humano” (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 52).

Conforme apresentado no quadro 2, a síndrome comportamentalista compreende quatro traços principais, respectivamente a fluidez da individualidade; o perspectivismo; o formalismo e o operacionalismo (GUERREIRO RAMOS, 1981). Há uma conexão entre ambos os traços e o pensamento imposto pelas regras do mercado, que acabam norteando a teoria organizacional.

A síndrome comportamentalista aborda um fenômeno que influencia as organizações, grupos e indivíduos que as compõe, cuja origem se dá a partir da racionalidade essencialmente instrumental, decorrente da lógica do mercado. Desta forma, a abordagem substantiva detém condições de confrontar a visão funcionalista, gerando elementos teórico-epistemológicos que corroboram com a teoria das organizações, não se restringindo à defesa de uma ou outra visão, pois ambas são entendidas como complementares entre si (SIQUEIRA, 2017).

Em decorrência da sociedade centrada no mercado, para superar os desafios daí decorrentes, seus membros interiorizam a síndrome comportamentalista, bem como os padrões cognitivos, no entanto, sem que esse processo possa ser notado. Enquanto formuladora de pressupostos teóricos e epistemológicos, a disciplina administrativa não será capaz de contribuir para a superação desse fenômeno, caso permaneça pautada no perspectivismo, formalismo e operacionalismo. Ademais, o uso inapropriado de conceitos e a demasiada receptividade de influências decorrentes de diversas áreas de conhecimento, podem prejudicar a missão maior da teoria das organizações, qual é de se tornar “sensível aos diversos aspectos da vida humana, e que seja capaz de lidar com esses aspectos nos contextos a que adequadamente pertencem” (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 83).

Uma vez promovendo a gestão do conflito entre ética individual e sobrevivência organizacional, as organizações podem enfrentar dificuldades para se manter operante na sociedade centrada no mercado (GUERREIRO RAMOS, 1981). Desta forma, considerando a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



complementariedade entre a racionalidade substantiva e a instrumental, a tarefa a ser empreendida pela ciência da administração, em especial pela área de gestão de pessoas, é perseguir métodos e dimensões de estudos, que possibilitem compreender o processo de tensão entre ambas as racionalidades. Isso pois, caso o conflito entre indivíduos, grupo e organização seja negado, as teorias comportamentalistas tornam-se incoerentes (GUERREIRO RAMOS, 1983). Logo, os estudos sobre as relações humanas no trabalho, devem almejar o desenvolvimento do sujeito, ou seja, torná-lo criador, transcendendo-o à uma condição não alienante, mas de acordo recíproco, firmado a partir das necessidades pessoais e os objetivos organizacionais almejados em relação ao mercado.

## RESULTADOS

O objeto principal deste estudo foi identificar a partir dos processos de gestão de pessoas (movimentação, desenvolvimento e valorização) qual a racionalidade (substantiva ou instrumental) predomina na organização estudada, bem como as implicações e ganhos para as relações de trabalho decorrentes da orientação adotada. Do mesmo modo, buscou-se identificar quais os entraves daí decorrentes, para o enfretamento das questões relacionadas a qualidade de vida no trabalho, sobretudo quanto ao sentido e significado (DEJOURS, 1999, 2005), (MORIN, 2001, 2002), a partir da emancipação dos indivíduos (TENÓRIO, 1998).

## Processos de GP

As atribuições e funcionamento da coordenação de recursos humanos (CRH) da instituição, estão relacionadas à construção das condições necessárias para a provisão, aplicação, manutenção, desenvolvimento e monitoramento de recursos humanos. A CRH é composta pelo Núcleo de Administração de Recursos Humanos (NARH); Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos (NDRH); e pelo Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT). Tem como órgão máximo de deliberação o conselho universitário, presidido pelo Reitor e dividido em três principais câmaras: câmara de graduação; câmara de pós-graduação, pesquisa e extensão; e câmara de administração, ambas situadas em nível hierárquico superior à reitoria. Duas atividades de suma importância também são desenvolvidas pela NDRH, sendo uma o processo de avaliação de desempenho dos técnicos administrativos, e a outra o programa de formação continuada dos técnicos e gestores, que tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do quadro funcional da organização.

Para analisar as competências dos gestores da CRH, adotou-se os critérios apresentados pelos pesquisadores do *RBL Group*, entre os quais, Dave Ulrich, um dos membros, é professor na Universidade de Michigan. Desde 1987, os autores escrevem sobre o que significa ser um profissional de RH eficiente (ULRICH *et al.*, 2012). No sexto ciclo de estudo, os pesquisadores identificaram seis domínios de competências que os profissionais de RH devem demonstrar. Destacam-se: foco simultaneamente nos resultados da organização e no desenvolvimento do capital humano; observar tanto as habilidades individuais quanto as capacidades organizacionais; e, promover soluções integradas e sustentáveis em vez de isoladas. A instituição adota, respectivamente, programa de formação continuada; programa de avaliação de desempenho; e, estímulo a participação em diferentes eventos da organização.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Em relação a competência individual-organizacional, a instituição apresenta uma visão equivocada sobre a gestão por competências, tornando o processo mero instrumento, que embora possa ser eficiente quanto ao funcionamento, é ineficaz para o desenvolvimento dos trabalhadores. Nota-se assim, que a preocupação de Klatt (2018), reporta-se justamente ao funcionamento do programa de aperfeiçoamento profissional, sem, contudo, avaliar a tríplice dimensão, de desenvolvimento, esforço e comportamento (DUTRA, 2017). Verifica-se então, um abismo entre gestão de pessoas como desenvolvimento, e o que de fato os profissionais de RH conseguem promover. Contudo, as causas devem ser analisadas em consonância com as estratégias organizacionais que podem estar impactando na gestão de pessoas.

O mimetismo que afeta a IES, pode ter sido agravado com a criação do PROUNI (BRASIL, 2022), no ano de 2005, uma vez que as instituições de ensino privado sem fins lucrativos, assim como àquelas de caráter lucrativo, puderam fazer adesão ao programa, tornando-se estas últimas, fortes concorrentes das universidades comunitárias. Nesse tocante, os resultados sugerem que após vivenciar um período de crise financeira, a instituição buscou reformular uma série de estratégias, sendo que as mais pontuais impactaram na gestão de pessoas. Documentos do acervo histórico, dão conta que no início dos anos 2000, a IES encontrava-se com dificuldades em cumprir regularmente com os pagamentos dos salários.

Na época, a universidade possuía 12.300 alunos matriculados, 3.700 a mais que em 2018. A dívida de curto prazo estimada em 2003, era de 9 milhões de reais. Diante desse cenário, uma das medidas aprovadas foi o corte indiscriminado de despesas, de todos os departamentos de ensino, mediante a redução da carga horária de professores. A decisão foi interpretada por alguns coordenadores de departamentos, como um “remédio amargo”, enquanto que outros defendiam a relativização em relação aos setores que apresentavam superávit, enquanto outro grupo entendia que a decisão era necessária. No período 2002-2003, a receita da instituição proveniente de recursos públicos foi reduzida de 30% para 2%, impactando sobremaneira na manutenção de determinadas atividades. Alguns departamentos, por exemplo, apresentavam uma diferença de mais de 300% em relação às receitas obtidas com o total de créditos matriculados. Eram 558 professores e 715 funcionários contratados, sendo a maioria com jornada de 40 horas semanais.

Como visto, a instituição apresenta um histórico de fortes pressões do ambiente externo, o que confirma a visão defendida por Tenório (2008), uma vez que se trata de uma instituição do terceiro setor, alertando para o risco da atuação voltada para meios e fins. Diante disso, os processos de gestão de pessoas (movimentação, desenvolvimento e valorização), analisados a partir das racionalidades instrumental e substantiva, são influenciados pela estratégia geral.

## **Racionalidades, implicações e ganhos**

Os resultados face aos processos de GP estão organizados em três principais grupos, conforme apresentado no quadro 3. O primeiro trata da movimentação de pessoas. Em relação a captação de pessoas, este processo revelou-se altamente instrumental. Isso se dá não apenas em decorrência dos recursos de avaliação, mas pelo fato da instituição valer-se de vulnerabilidades sociais, como a elevação da taxa de desemprego na região, para barganhar vantagem perante os candidatos, sendo esse um mecanismo de êxito.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 3 - Racionalidades, implicações e ganhos.

	Processos	Racionalidade Instrumental	Racionalidade Substantiva
Movimentação	Captação	<b>Utilidade:</b> Processo seletivo impessoal é um mecanismo de barganha e êxito	<b>Compartilhamento de valores e entendimento:</b> Seleção mediante instrumentos de cálculo não assegura a melhor escolha
	Internalização	<b>Estratégia interpessoal:</b> Êxito da seleção (fins)	<b>Negociação e inclusão:</b> Espaço gratificante para o indivíduo
	Transferências	<b>Estrutura estática:</b> Reenquadramento de cargos, redução de despesas	<b>Estrutura dinâmica:</b> Equipes detém autonomia para avaliar e propor ajustes organizacionais
	Promoções	<b>Meritocracia:</b> Leis universais da instituição que valorizam o cargo	<b>Ausente</b>
	Expatriação	<b>Decisão <i>sui generis</i>:</b> Baseada em cálculo e utilidade de conveniência	<b>Ausente</b>
	Recolocação	<b>Cálculo e utilidade:</b> Critérios de idade (aposentadoria) e desempenho	<b>Ausente</b>
	Desenvolvimento	Capacitação	<b>Desempenho:</b> Melhoria técnica e postural
Carreira		<b>Maximização de recursos:</b> Contenção da progressão salarial	<b>Ausente</b>
Desempenho		<b>Cumprimento de metas:</b> Avaliação estática e PDP incoerente	<b>Ausente</b>
Valorização	Remuneração	<b>Cálculo e utilidade:</b> Ranqueamento de mercado e limitação orçamentária	<b>Conjugação:</b> Pessoas e organização
	Premiação	<b>Motivação estética e meritocracia:</b> Critérios de avaliação incoerentes	<b>Dimensão simbólica:</b> Sentido do trabalho
	Serviços	<b>Estratégia de estímulo:</b> Benefícios legais dissimulados	<b>Ausente</b>

Fonte: Autor (2022).

Do mesmo modo, que a impessoalidade, enquanto definição principiológica e de valores institucionais, contribui para a insegurança psicológica, posteriormente aproveitada para suplantar uma visão equivocada de isonomia. Ainda assim, a instituição tem reavaliado os processos de seleção, o que favorece a tensão entre a utilização de métodos objetivos (cálculo) e métodos subjetivos (entrevista), embora não se possa afastar a persecução do êxito da seleção de pessoas.

A internalização é o processo que mais se aproxima da racionalidade substantiva, pois o acolhimento e recepção do novo funcionário apresentam características inclusivas, favoráveis ao diálogo, de pouca margem burocrática. No entanto, o RH acaba estabelecendo uma estratégia interpessoal, bastante relacionada com o propósito de êxito do setor, ou seja, que o contratado supere o período experimental de 90 dias, passando a relação de trabalho para vigência indeterminada. Tanto é que eventual manifestação do gestor imediato, acaba sendo neutralizada, quando ocorre a reavaliação do candidato selecionado pelo NDRH.

Quanto ao processo de desenvolvimento, considerou-se também, alto o nível da racionalidade instrumental no processo de capacitação, pois o que a instituição almeja efetivamente, é tão somente a melhoria de desempenho das pessoas. Logo, os treinamentos são adotados ao mesmo tempo, como meio e fim de se obter o êxito organizacional, assim, resta prejudicada a abordagem substantiva. Diferentemente, os resultados perseguidos deveriam ser



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



consequência do desenvolvimento dos trabalhadores. Portanto, até mesmo o Desenvolvimento Profissional (PDP) pode estar não atingindo seus objetivos.

O plano de carreira tem sido frequentemente revisto. Embora algumas adequações sejam necessárias, diante dos novos cenários econômicos e sociais, importa neste estudo, indagar se as novas regras, padrões remuneratórios e benefícios são contributivos ou comprometedores do desenvolvimento de pessoas. Considerando que a maximização dos recursos tem sido a base orientadora do plano, o mesmo assume uma condição essencialmente funcional, uma estratégia estática, cujo os interesses da organização não reconhecem àqueles dos indivíduos. A racionalidade substantiva somente restaria presente, na medida em que julgamentos éticos provocassem a tensão, em relação à visão instrumental.

Em relação ao processo de valorização de pessoas, as premiações ocorrem mediante bonificação anual, concedida às pessoas que obtêm uma pontuação mínima do PDP. Embora dotados de motivação estética e meritocracia, os critérios utilizados pelo programa, têm sido frequentemente questionados por alguns trabalhadores, promovendo tensão entre a dimensão maximizadora de recursos (resultado-trabalho) e àquela simbólica de retribuição (sentido-trabalho). Ainda assim, a abordagem instrumental se sobressai, tanto que a instituição não tem restrições orçamentárias para conceder as premiações, uma vez que nem todos alcançam a pontuação mínima necessária.

Com exceção do subsídio para o plano de saúde médico e atendimento odontológico, os demais benefícios e serviços ofertados pela instituição são de natureza legal (legislação trabalhista) e normativa (convenções coletivas). Contudo, a orientação instrumental se amplia na medida em que prevalece uma estratégia de estímulo, alimentada com a dissimulação de vantagens usadas para justificar o diferencial da organização, em relação a outras da região. Ainda que essa mera obrigação esteja sendo questionada, não tem proporcionado revisões ou discussões a respeito, nem mesmo no nível tático. Portanto inexistente a abordagem substantiva, embora passível de ser implementada, ou até mesmo necessária.

As implicações, ganhos decorrentes e tensionamento da orientação adotada pela instituição (instrumental ou substantiva), apresenta uma dinâmica bastante interessante em relação a movimentação de pessoas, cuja racionalidade instrumental se destaca em decorrência dos métodos de captação, promoção e expatriação. Ocorre que o método objetivo de seleção, também tem sido frequentemente questionado e já resultou em mudanças, a exemplo da implementação da análise de currículo, em substituição das provas escritas para os cargos de técnico administrativo e professores hora aula. No entanto, a avaliação crítica sobre a aplicação de provas, gerou ao mesmo tempo outra contradição, pois foram implementados instrumentos de avaliação psicológica, conduzidos por uma única pessoa, que podem apresentar alto nível discriminatório. Em face disso, Dutra (2017, p. 100-101), destaca, “processos que envolvem mais pessoas na decisão de escolha minimizam a possibilidade de discriminação [...] a organização deve explicitar sua posição em relação à diversidade para que isso esteja refletido no processo de escolha”. A diversidade referida pelo autor, deve ser entendida amplamente, incluindo faixa etária, peso, saúde, personalidade, entre outras questões, de modo que a decisão não adote critérios ilegítimos ou até mesmo ilegais.

Outra consideração em relação a tensão entre as racionalidades, é no sentido de que elas não se anulam entre si. Ainda que a racionalidade substantiva possa ser implementada em alguns processos, a exemplo da internalização, a abordagem instrumental permanece, embora nesse caso, com prevalência relativizada, confirmando o entendimento de Serva (1997). Tais configurações também são passageiras, pois qualquer inflexão da instituição, seja ela

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



intencional ou reativa, pode resultar na reorientação de um ou mais status. Ainda, o fato de não se identificar uma orientação instrumental explícita, no caso por exemplo, do processo da expatriação entre os campi, não enseja dizer que essa racionalidade está ausente, ou que a racionalidade substantiva seja preponderante. Ocorre que a ausência de expatriações patrocinadas pela instituição, por si só revela uma contradição, pois ao se submeterem os funcionários a um cadastro voluntário para transferência, que é regulado pelo RH e demais gestores, resta prejudicada qualquer conclusão no sentido de negociação e entendimento.

A pesquisa proporcionou a elaboração de um modelo de categorias e critérios, para estudos de racionalidade nas organizações, a partir da tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental, aplicável à gestão de pessoas. Tem-se ao mesmo tempo, uma proposta metodológica pautada na teoria crítica, que poderá auxiliar novos estudos sobre gestão de pessoas, com o intuito de identificar e avaliar a orientação adotada. Ou seja, se há uma gestão voltada para o desenvolvimento das pessoas e conseqüentemente da organização, ou, uma gestão de pessoas de modismo (DUTRA, 2013, 2017), altamente prejudicial para ambas as partes, além de inibidora de estratégias e políticas coerentes. A interação entre os critérios, sugerem que quando ambas as racionalidades estiverem presentes na mesma categoria (processos), em nível médio ou alto, maiores serão as chances de serem promovidos questionamentos que possam resultar na reavaliação das ações adotadas pela instituição.

## CONCLUSÃO

A pesquisa foi realizada com o propósito maior de analisar os processos de gestão de pessoas, à luz das racionalidades instrumental e substantiva, identificando-se os prejuízos e ganhos para as relações de trabalho. Assim sendo, foi possível verificar as implicações nos processos em que a abordagem funcional prevalece, bem como possíveis ganhos decorrentes da via substantiva, sobretudo dos níveis de tensão entre uma e outra.

Em resposta ao problema formulado para a pesquisa, o desfecho do estudo enfatizou o de desenvolvimento de pessoas. Enquanto processo central da gestão de pessoas, o mesmo se consubstanciou pela lógica instrumental, pois embora a instituição esteja ciente das transformações havidas no ambiente externo, e diante disso promovido ajustes nos demais processos de gestão de pessoas para atender essas pressões, as iniciativas têm sido empregadas mais como intuito de resultado e utilidade, do que inclusão dos indivíduos. Portanto, prevalece na instituição a racionalidade instrumental, visto que os demais processos (movimentação e valorização) são inevitavelmente afetados.

Entretanto, verificou-se que a tensão entre a abordagem substantiva e instrumental, pode contribuir para que as organizações evitem adotar estratégias equivocadas, como por exemplo, a redução deliberada de despesas com pessoal, para alcançar o equilíbrio financeiro, sem, contudo, prever conseqüências desastrosas. Nesse sentido, a pesquisa identificou uma desarticulação conceitual no programa de gestão por competências da instituição, pois o que se verifica em verdade, é a adoção de práticas tradicionais de gestão de pessoas, revestidas de modernismos, sobretudo em relação aos critérios, mecanismos e sistema de avaliação. Em face disso, a característica estática do ambiente organizacional, revela-se totalmente desfavorável ao surgimento de tensão entre as racionalidades e põe em risco a perenidade institucional. Uma vez que abrange maior parte do processo de movimentação de pessoas e a totalidade do processo de desenvolvimento, implicações também podem surgir em relação à inovação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Entre outras, uma das lacunas a serem exploradas por estudos futuros, decorre da emergência de critérios e bases epistemológicas, que contribuam com a explicitação e análise das relações intersubjetivas, firmadas entre as pessoas nas organizações. Trata-se de avaliar o efeito reativo de uma orientação aparentemente substantiva, cuja propriedade instrumental somente é revelada em processo *continuum*, quando, no entanto, já se operou um prejuízo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BUARQUE DE HOLANDA, A. **Míni dicionário Aurélio da língua portuguesa.** 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010.

CAITANO, D. O.; SERVA, M. Racionalidade substantiva nas organizações: Consolidação de um modelo metodológico de pesquisa teórico-empírica. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36, 2012. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012, disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_EOR2357.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EOR2357.pdf)>.

CARLO, F. *et al.* Layout design for a low capacity manufacturing line: a case study. **International Journal of Engineering Business Management Special Issue on Innovations in Fashion Industry**, v.5, n. 35, p. 1-10, 2013.

CASTRO, P. M.; CANÇADO, V. M. Prazer e sofrimento no trabalho: a vivência de profissionais de recursos humanos. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 10, n. 1, p. 19-37, jan./jun. 2009.

DEJOURS, C. **A banalização da injustiça social.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DEJOURS, C. **O fator humano.** 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DUTRA, Joel S. **Gestão de pessoas: modelo, processo, tendências e perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2013.

DUTRA, J. S. DUTRA, T. A.; DUTRA, G. A. **Gestão de pessoas: realidade atual e desafios futuros.** São Paulo: Atlas, 2017.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2008.

FRAGA, M. L. **A empresa produtiva e a racionalidade substantiva, a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ambiente organizacional integrativo:** de Mary Parker Follett a Collins e Porras. 2000, 214f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais.** São Paulo: Atlas, 2007.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



GIL, A. C. **Métodos e técnica de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8.ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

KLATT, M. W. **Gestão por competências: um estudo sobre o Aprimora – Programa de Desenvolvimento Profissional da Unijuí**. 2018, 28 f. Trabalho Conclusão de Curso (MBA em Gestão de Pessoas). Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Pessoas, UNIJUÍ.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 4 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Abordagem crítica nos estudos organizacionais: concepção de indivíduo sob a perspectiva emancipatória. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, dez./2013, p. 503–519.

ROBBINS, S. P. **Comportamento organizacional**. 11.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SANTOS, L. S.; SERVA, M. A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37, 2013. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013, disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_EOR996.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EOR996.pdf)>.

SERVA, M. **Racionalidade de organizações: o fenômeno das organizações substantivas**. 1996, 327f. Tese. (Doutorado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SERVA, M. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. **Revista de administração de empresas**. v. 31, n. 2, p. 108-134, mar./abr. 1997.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de administração de empresas**, v. 37, n.2, p. 18-30, abr./jun. 1997a.

SERVA, Maurício. *et al.* A análise da racionalidade nas organizações: um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, jul./set. 2015.

SERVA, Maurício. Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, out./dez. 2017, p. 740-750.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SIQUEIRA, Gabriel M. V. Tensão entre as racionalidades substantiva e instrumental: estudo de caso em uma ecovila no sul da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 768-782, out./dez. 2017.

SOUZA, Gustavo C; ORNELAS, Antônio L. Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, jul./set. 2015.

TENÓRIO, Fernando G. Tem razão a administração? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 5-9, fev./abr. 1990.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. 3 ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

ULRICH, Dave *et al.* **The new HR Competencies: business partnering from the outside-in**. The Rbl Group. Disponível em:  
<<https://c.ymcdn.com/sites/www.hrexecutiveforum.org/resource/resmgr/Articles/HRCompetenciesBusinessPartneringfromtheOutsideIn.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 4: Inovação, Gestão de organizações e dinâmicas de mercado

## UMA SISTEMATIZAÇÃO DO CONCEITO E EVOLUÇÃO DE CAPACIDADES DINÂMICAS: MODELOS E ABORDAGENS EXPLORADOS NA LITERATURA

UNA SISTEMATIZACIÓN DEL CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LAS CAPACIDADES DINÁMICAS: MODELOS Y ENFOQUES EXPLORADOS EN LA LITERATURA

A SYSTEMATIZATION OF THE CONCEPT AND EVOLUTION OF DYNAMIC CAPABILITIES: MODELS AND APPROACHES EXPLORED IN LITERATURE

Lidiane Kasper<sup>1</sup>, Jorge Oneide Sausen<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda no PPGDR da Unijuí; Bolsista CAPES, Servidora Pública no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha – IFFar, lidiane.kasper@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR UNIJUI, josausen@unijui.edu.br

### RESUMO

O objetivo deste estudo teórico consiste na realização de uma sistematização do conceito e evolução de Capacidades Dinâmicas (CDs), considerando os principais modelos e abordagens explorados na literatura, de modo a construir uma referência de apoio aos estudos nesse campo de investigação no que tange a uma melhor clareza e explicitação desse conceito. Em termos metodológicos, foi realizada uma revisão da literatura com a seleção de um conjunto de referências básicas, como obra seminais, e pesquisas acadêmicas complementares de relevância para a construção deste estudo, mediante aplicação da técnica *Snowball*. Como resultado deste estudo teórico foram descritos os antecedentes que deram sustentação para o desenvolvimento da teoria das capacidades dinâmicas, com ênfase na Visão Baseada em Recursos, avançando para a discussão em torno da obra inicial sobre CDs, dos expoentes Teece, Pisano e Shuen, em 1997, e o aprofundamento na sua operacionalização, com destaque à obra de Teece, em 2007, onde as CDs são integradas em três categorias centrais (*sensing, seizing e reconfiguring*), cada uma delas com seus microfundamentos e, por fim, uma breve discussão sobre o campo da aplicação dos estudos das capacidades dinâmicas. Assim, este quadro teórico, embora ainda em construção, contribui para um entendimento da origem, evolução e aplicação da abordagem sobre capacidades dinâmicas.

**Palavras-chave:** Administração Estratégica. Vantagem Competitiva. Mudança.

### RESUMEN

El presente estudio teórico tiene como objetivo realizar una sistematización del concepto y evolución de las Capacidades Dinámicas (CD), considerando los principales modelos y enfoques explorados en la literatura, con el fin de construir un referente que sustente los estudios en este campo de investigación con en cuanto a una mayor claridad y explicación de este concepto. En términos metodológicos, se realizó una revisión bibliográfica con la selección de un conjunto de referencias básicas, como obras seminales, e investigaciones académicas complementarias de relevancia para la construcción de este estudio, mediante la aplicación de la técnica *Snowball*. Como resultado de este estudio teórico, se describieron los antecedentes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



que sustentaron el desarrollo de la teoría de las capacidades dinámicas, con énfasis en la Vista Basada en Recursos, avanzando a la discusión en torno al trabajo inicial sobre CD, de los exponentes Teece, Pisano y Shuen, en 1997, y la profundización de su operacionalización, con énfasis en el trabajo de Teece, en 2007, donde los CD se integran en tres categorías centrales (sensar, apoderarse y reconfigurar), cada una de ellas con sus microfundamentos y, finalmente, una breve discusión sobre el campo de aplicación de los estudios de capacidades dinámicas. Así, este marco teórico, aunque aún en construcción, contribuye a la comprensión del origen, evolución y aplicación del enfoque de capacidades dinámicas.

**Palabras clave:** Administración estratégica. Ventaja competitiva. Cambio

## ABSTRACT

The objective of this theoretical study is to carry out a systematization of the concept and evolution of Dynamic Capabilities (DCs), considering the main models and approaches explored in the literature, in order to build a reference to support studies in this field of investigation with regard to better clarity and explanation of this concept. In methodological terms, a literature review was carried out with the selection of a set of basic references, such as seminal works, and complementary academic research of relevance for the construction of this study, through the application of the Snowball technique. As a result of this theoretical study, the antecedents that supported the development of the theory of dynamic capabilities were described, with emphasis on the Resource-Based View, advancing to the discussion around the initial work on DCs, by the exponents Teece, Pisano and Shuen, in 1997, and the deepening of its operationalization, with emphasis on the work of Teece, in 2007, where the DCs are integrated into three central categories (sensing, seizing and reconfiguration), each of them with its microfoundations and, finally, a brief discussion on the field of application of dynamic capabilities studies. Thus, this theoretical framework, although still under construction, contributes to an understanding of the origin, evolution and application of the dynamic capabilities approach.

**Keywords:** Strategic administration. Competitive advantage. mutation.

## 1 INTRODUÇÃO

A dinamicidade do ambiente, caracterizado pela competitividade do mercado e por transformações constantes em diferentes contextos, demanda das organizações a capacidade de acompanhamento e, principalmente, adaptações para manutenção de vantagem competitiva sustentável (TEECE; PISANO; SCHUEN, 1997). O estudo desta competência é denominado na literatura como Capacidades Dinâmicas - CDs.

As Capacidades Dinâmicas apontam para um tema de grande interesse, principalmente no campo da administração estratégica e de mudanças (MEIRELLES; CAMARGO, 2014). Desde a proposta inicial do conceito de capacidades dinâmicas (TEECE; PISANO; SCHUEN, 1997), originado da natureza evolucionária da teoria da Visão Baseada em Recursos – RBV que tem em Barney (1991) um dos precursores, o tema das CDs tem despertado para a necessidade de um aprofundamento, dada a dinamicidade do ambiente e a adoção de estratégias de adaptação



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI 20 ANOS

APOIO:



(SILVEIRA-MARTINS; TAVARES, 2014), sendo pauta de pesquisas evolucionárias sob diferentes abordagens, mas que contribuiram para o embasamento de sua operacionalização.

Diante disso, o objetivo deste estudo teórico consiste em realizar uma sistematização do conceito e evolução de capacidades dinâmicas, considerando os principais modelos e abordagens explorados na literatura. Assim, parte-se da análise dos antecedentes das Capacidades Dinâmicas, com referência a Visão Baseada em Recursos e a própria visão schumpeteriana de desempenho baseada em inovação, além de abordar a evolução do conceito e sua operacionalização, e uma breve discussão sobre o campo da aplicação dos estudos sobre Capacidades Dinâmicas.

Estudos nesta linha servem de referências, como o de Moreira e Moraes (2016) que analisa as principais abordagens de Capacidades Dinâmicas, evidenciando aspectos contraditórios e similares que se estruturam em torno de um mesmo campo de estudo. Silva et al. (2018) buscam a compressão de Capacidades Dinâmicas a partir da investigação da perspectiva da Visão Baseada em Recurso. Nery (2021), por sua vez, explica a evolução do conceito de CDs a partir do debate sobre os fundamentos originários da economia evolucionária e demais aspectos influentes de outras teorias das ciências sociais e humana.

Tondolo e Bitencourt (2014) apresentam uma revisão da literatura internacional onde compartilham diferentes definições teóricas acerca das CDs, sendo possível identificar elementos comuns e divergentes sobre a abordagem. Já Zaluski et al. (2021) debatem a evolução da produção científica nacional sobre CDs, por meio de um estudo bibliométrico, considerando o período de 2003 a 2019.

Assim, este ensaio teórico procura trazer uma sistematização do conceito e evolução de capacidades dinâmicas, contribuindo teoricamente no campo da administração estratégica, ao ponto que permite reunir em um estudo as principais abordagens e modelos sobre capacidades dinâmicas, de modo a discorrer sobre semelhanças e diferenças encontradas.

## 2 METODOLOGIA

Em termos metodológicos este estudo se caracteriza como um ensaio teórico, que utiliza a revisão sistemática da literatura com a busca de obras seminais e de relevância para o desenvolvimento do assunto aqui proposto. A revisão da literatura implica, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), em identificar, consultar e selecionar referências úteis, das quais serão extraídas informações relevantes e necessárias a fim de atender ao propósito do estudo.

O mapeamento da literatura concentrou-se num conjunto restrito de artigos base (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TEECE, 2007, 2012 e 2014; MEIRELLES; CAMARGO, 2014; MOREIRA; MORAES, 2016; NERY, 2021) aprofundado com bibliografias complementares, motivado pelo interesse pessoal no desenvolvimento de um projeto de pesquisa (tese de doutorado), no contexto do componente curricular denominado leituras orientadas, no PPGDR. O ponto de partida da revisão da literatura inicia com a obra dos autores Teece, Pisano e Shuen, de 1997, que emergiram com a abordagem de CDs, sendo uma referência básica sobre o conceito e elementos constituintes, permitindo ainda a identificação dos antecedentes que deram sustentação para essa abordagem. Posteriormente a isso, parte-se para a discussão em

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



torno do desenvolvimento das CDs, com modelos e abordagens de autores referenciados da área e, por fim, aprofunda-se a discussão deste ensaio emergindo no campo da aplicação dos estudos de CDs, com base na recenticidade dos estudos e de maior afinidade com o tema.

Para identificação das obras da bibliografia complementar aplicou-se a técnica da bola de neve, ou *Snowball*, (BIERNACKI; WALDORF, 1981), em que se utiliza uma rede de referências (VINUTO, 2014), onde cada artigo selecionado vai indicando, a partir da análise das referências bibliográficas, outros estudos com afinidade ao tema desta discussão, até o ponto de saturação, momento em que não são identificadas informações novas para o propósito do estudo em questão.

Vale destacar que o propósito deste ensaio teórico não é de esgotar as referências relacionadas às capacidades dinâmicas, nem tampouco contemplar toda a gama de discussões em torno das CDs, mas sim contribuir com avanços na sistematização do conceito e evolução das CDs e seus principais campos de aplicação, como apoio no entendimento deste conceito para aqueles que pretendem dar sequência aos estudos nesse campo de investigação.

## 3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

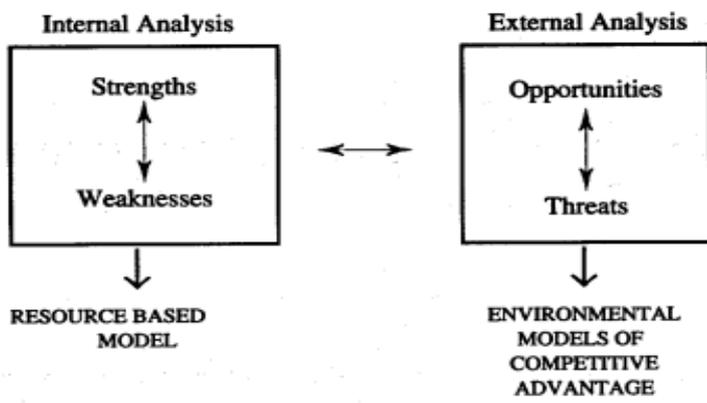
### 3.1 Antecedentes das Capacidades Dinâmicas: Visão Baseada em Recursos

O estudo sobre Capacidades Dinâmicas tem como referência a natureza evolucionária da perspectiva teórica da Visão Baseada em Recursos – VBR (*resource-based view - RBV*) (SILVA; MACHADO, 2017; SILVA et al., 2018), cuja origem nos remete ao trabalho de Edith Penrose, publicado em 1959, que analisa a firma a partir do conjunto de recursos, seguindo com o desenvolvimento conceitual, com foco na administração estratégica, entre 1984 e meados da década de 1990, com as obras de Wernerfelt, Barney, e Peteraf, e posteriormente somado a outros estudos de revisão (KRAAIJENBRINK; SPENDER; GROEN, 2010; MOREIRA; MORAES, 2016; SILVA; MACHADO, 2017; SILVA et al., 2018).

Na teoria da Visão Baseada em Recursos destaca-se como ponto de partida de análise as fontes internas de vantagem competitiva, contemplando o conjunto de recursos - tangíveis e intangíveis - desenvolvidos e controlados pela empresa (WERNERFELT, 1984; BARNEY, 1991), condição que a diferencia das escolas antecessoras cujo modelo de vantagem competitiva decorre da análise preliminar da ambiência externa (PAIVA; BARBOSA; GONÇALVES, 2008; MOREIRA; MORAES, 2016), a exemplo da abordagem das forças competitivas de Porter (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TONDOLO; BITENCOURT, 2014).

O desenvolvimento e sustentação de vantagem competitiva na discussão da perspectiva VBR advém inicialmente dos recursos e capacidades da firma, para posterior análise externa, conforme pode ser observado na Figura 1, que ilustra essa relação entre o modelo ambiental de vantagem competitiva e o modelo baseado em recursos (BARNEY, 1991).

**Figura 1:** Relação entre a análise do modelo ambiental de vantagem competitiva e o modelo baseado em recursos



Fonte: Barney, 1991

A leitura da Figura 1, nos mostra que, para Barney, a VBR parte da análise interna dos recursos, justificando que empresas do mesmo ramo, ou seja, que aparentemente encontram-se no mesmo ambiente externo, podem apresentar desempenhos diferenciados. Nesta linha, entende-se que as condições residem no conjunto de recursos internos, que caracterizam suas forças e fraquezas, e que diferenciam as empresas diante do ambiente externo, composto por oportunidades e ameaças, visando a obtenção de vantagem competitiva.

Segundo Paiva, Barbosa e Gonçalves (2008), dentre os precursores da teoria da Visão Baseada em Recurso, Jay Barney, com sua obra de 1991, destaca-se como sendo o responsável pelo desenvolvimento desta teoria de modo mais completo, delineando a noção de recursos tangíveis e intangíveis (como ativos, capacidades, recursos físicos, financeiros, humanos, organizacionais) controlados pela empresa e que permitem o desenvolvimento de soluções estratégicas. Ainda segundo os mesmos autores, o processo de formulação de estratégia empresarial seria concebido em uma condição de “dentro para fora”, na medida que os recursos e capacidades da organização são vistos como fonte de vantagem competitiva e que colocam a organização em posição favorável em relação aos concorrentes.

Ademais, Moreira e Moraes (2016) explicam que na concepção de Barney a posição central da Visão Baseada em Recursos consolida-se na obtenção e controle de recursos ‘valiosos (V), raros (R), inimitáveis (I) e insubstituíveis (I)’, acrescentando mais tarde o elemento ‘organização (O)’, resultando no *framework* VRIO, que por sua vez explica o desempenho das empresas e cujos elementos são responsáveis pela obtenção de vantagem competitiva. De acordo com esses aspectos, torna-se importante que os componentes de uma firma sejam combinados com os processos de avaliação constante de seus recursos e capacidades, visando garantir um processo contínuo de agregação de valor, diferenciações e utilização como fontes de vantagem competitiva, considerando a ocorrência de mudanças no cenário do qual as organizações fazem parte (PAIVA; BARBOSA; GONÇALVES, 2008).

É inegável que a visão baseada em recursos tornou-se uma influente teorização da administração, mas cujas lacunas, especialmente em relação a fragilidade com a explicação

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



estreita da teoria sobre vantagem competitiva da empresa, sem levar em conta as variações em ambientes dinâmicos, ameaçaram o avanço da VBR como teoria central (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; PAIVA; BARBOSA; GONÇALVES, 2008; AMBROSINI; BOWMAN, 2009; KRAAIJENBRINK; SPENDER; GROEN, 2010), sustentando o desenvolvimento de estudos que contemplassem essa limitação e/ou lacunas, avançando para as capacidades dinâmicas (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Vale lembrar que a estrutura de capacidades dinâmicas também está ancorada no pensamento ‘schumpeteriano’ de desempenho baseado em inovação (AMBROSINI; BOWMAN, 2009; TONDOLO; BITENCOURT, 2014; MOREIRA, MORAES, 2016) destacando-se a inovação no contexto organizacional e as rotinas da teoria comportamental da firma (SILVA; MACHADO, 2017). A identificação de competências internas e externas e a transformação de produtos e serviços em ativos valiosos geram diferenciações nas trajetórias das organizações, que são fundamentais em ambientes de competição e mudanças (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TEECE, 2007).

## 3.2 Conceituando as Capacidades Dinâmicas

Uma abordagem mais ampla em torno da sustentação de vantagem competitiva se mostrava necessária, de modo a contemplar competências organizacionais empregadas em processos e na base de recursos internos e externos, com respostas rápidas e adequadas ao caráter mutável do ambiente, denominado capacidades dinâmicas, tendo como expoentes Teece, Pisano e Shuen (1997).

Assim, a estrutura das capacidades dinâmicas, introduzida originalmente por Winter em 1964 (SILVEIRA-MARTINS, TAVARES, 2014), mas estimulada de modo mais relevante a partir da década de 90, é marcada por uma perspectiva multidisciplinar, que vai além das abordagens tradicionais de vantagem competitiva (TEECE, 2007; TEECE, 2012; MEIRELLES; CAMARGO, 2014), ao ultrapassar a análise estática dos recursos internos, se mostrava mais eficaz diante das mudanças ambientais, reconhecendo elementos internos e externos, contemplados em processos e considerações estratégicas necessárias para criação de valor e vantagem competitiva (MOREIRA; MORAES, 2016).

No artigo publicado por Teece, Pisano e Shuen (1997), inicia-se um processo de desenvolvimento do conceito de capacidades dinâmicas, em torno de uma abordagem integradora para entender as novas fontes de vantagem competitiva e sua sustentação em ambientes cada vez mais exigentes. Complementam esta ideia Silveira-Martins e Tavares (2014) afirmando que, quanto maior a dinamicidade do ambiente, mais determinante se torna a necessidade da firma em adotar ações para sua sustentação no mercado.

Partindo-se do conceito de capacidades dinâmicas é importante destacar que esta compreensão transcendem o conceito de capacidades comuns (TEECE, 2014). Diante disso, cabe o esclarecimento realizado por Teece, Pisano e Shuen (1997) quanto ao conceito, de modo que o termo “dinâmico” abrange a capacidade para renovação de competências, com respostas inovadoras, diante de ambiente que apresentam rápidas mudanças, ao passo que a palavra “capacidades” ilustra o papel da gestão estratégica relacionada a adaptação, integração e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



também reconfiguração adequada dos recursos, competências e habilidades organizacionais internas e externas diante deste ambiente mutável. Portanto, segundo os mesmos autores a junção dos termos resultam na formulação do conceito de Capacidades Dinâmicas como “a capacidade da empresa de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida mudança” (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997, p. 516, *Tradução nossa*).

Nesta linha, as capacidades dinâmicas são entendidas como um processo de desenvolvimento da base de recursos mais adequada, de modo que seu papel é “impactar a base de recursos existentes da empresa e transformá-la de tal forma que um novo pacote ou configuração de recursos é criado para que a empresa possa sustentar ou aumentar sua vantagem competitiva” (AMBROSINI; BOWMAN, 2009, p. 35, *Tradução nossa*). Deste modo, as capacidades dinâmicas refletem no alcance de formas inovadoras praticadas pelas organizações, que influenciam no desenvolvimento organizacional em prol da sustentação de diferencial no mercado (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

Além do mais, para alcançar um desempenho superior em resposta às mudanças do ambiente, Teece, Pisano e Shuen (1997) defendem a ligação das capacidades dinâmicas com os processos, posições e trajetórias da empresa. Nesta linha, os autores desenvolveram um *framework* onde a essência das capacidades está embutida em processos organizacionais (modo como as coisas são realizadas, incluído padrões e práticas), moldados pela posição dos ativos (recursos de difícil imitação, internos e de mercado) e pela trajetória evolutiva e coevolutiva vivenciada pela empresa (alternativas estratégicas e captura de oportunidades), explicam, assim, as fontes de sustentação de vantagem competitiva.

Conforme estudo realizado por Nery (2021), há uma discussão entre os atores seminais sobre a evolução da teorização de capacidades dinâmicas e que convergiram gradualmente à perspectiva teórica das ciências econômicas, iniciada pelo trabalho de Teece, Pisano e Shuen, em 1997, ampliando a discussão a partir de outras teorias das ciências sociais e humanas, como as ciências organizacionais e comportamentais, iniciada pelo trabalho de Eisenhardt e Martin, em 2000. Tendo em vista estes dois trabalhos seminais podemos observar duas orientações predominantes no campo do estudo sobre as capacidades dinâmicas que em certa medida se completam ao tratar as CDs pelo conjunto de processos e rotinas organizacionais, não obstante possuírem orientações teóricas distintas (NERY, 2021).

A partir disso, inicia-se neste campo um debate em torno do conceito de capacidades dinâmicas, remetendo a discussão a partir de outras perspectivas, que em alguns pontos possuem relacionamentos, mas também divergências. Meirelles e Camargo (2014) enfatizam duas linhas gerais de abordagens considerando alguns aspectos particulares das CDs, uma delas trata das CDs como um conjunto de processos e rotinas organizacionais, tendo como grupo de autores destacados Teece, Pisano e Shuen (1997), Eisenhardt e Martin (2000), Zollo e Winter, (2002), Bygdas (2006) e, Dosi, Faillo e Marengo (2008); já a segunda abordagem sobre CDs enfatiza a relação de capacidades, comportamentos e habilidades individuais e organizacionais, tendo como principais autores desta visão, iniciando por Collis (1994), prosseguindo com Andreeva e Chaika (2006), Helfat et. al. (2007), Wang e Ahmed (2007) e também McKelvie e Davidson (2009). Apesar destes aspectos divergentes, grande parte dos autores enfatizam nas capacidades

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dinâmicas o elemento da obtenção de diferencial competitivo (MEIRELLES; CAMARGO, 2014).

Perpassando por algumas definições de capacidades dinâmicas que seguem a linha teórica dos processos e rotinas, observa-se que na perspectiva de Eisenhardt e Martin (2000), as CDs estão atreladas aos processos das organizações que manipulam recursos em estratégias para criar mudanças de mercado. Para estes autores o conjunto de processos, identificáveis e específicos, com uso de recursos para desenvolvimento de produtos, decisões estratégicas e alianças, são exemplos de condições para criação de valor e geração de vantagem competitiva.

Na proposta descrita por Zollo e Winter (2002), as capacidades dinâmicas derivam de padrões de atividade organizacional, voltadas para a geração e adaptações de rotinas, através do conjunto acumulado de experiências passadas, articulação e codificação de conhecimentos, e coevolução dos mecanismos de aprendizagem. Nesta visão, é explorada a interface da aprendizagem, em que por meio da geração e modificação sistemáticas das rotinas operacionais busca-se melhorar constantemente os resultados futuros (ZOLLO; WINTER, 2002).

Deste modo geral, e como citado por Ambrosini e Bowman (2009), existe um consenso nas definições ora apresentadas sobre capacidades dinâmicas, na medida que refletem processos organizacionais no sentido mais geral visando transformar a base de recursos da empresa, de modo que esta possa sustentar ou aumentar sua vantagem competitiva. Por outro lado, além das similaridades também existem aspectos particulares de cada abordagem evidenciados por Moreira e Moraes (2016), a exemplo dos pressupostos de alcance de vantagem competitiva e condições limites de aplicação, quando comparadas as visões dos autores Teece, Pisano e Shuen e de Eisenhardt e Martin. Desde modo, assim como existem os relacionamentos entre os conceitos, a identificação de particularidades discutidas por cada autor também se mostra algo comum, dada a complexidade em torno da abordagem das capacidades dinâmicas.

Teece (2014) explica que em certa medida as diferentes vertentes contribuíram para o desenvolvimento do conceito de capacidades dinâmicas e serviram para proporcionar uma visão mais ampla do entendimento e, em consequência, ampliar a visão da sua aplicabilidade.

Diante disso, e considerando as definições de capacidades dinâmicas apresentadas na literatura Ambrosini e Bowman (2009) apontam em seu estudo alguns elementos que não constituem o conceito. Deste modo, os autores explicam que as capacidades dinâmicas não representam um evento para resolução de problemas e/ou uma reação espontânea; do mesmo modo não representa uma questão de sorte, uma vez que descrevem esforços intencionais e deliberados e, por fim, embora a preocupação das CDs seja a mudança estratégica, não são sinônimo dela.

### 3.3 Operacionalizando as Capacidades Dinâmicas tendo por base o Modelo de Teece

Buscando aprimorar o conceito e a operacionalização das capacidades dinâmicas, em 2007, o autor David Teece, em seu artigo “*Explicating dynamics capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance*”, apresenta um modelo teórico em que enfatiza três categorias centrais relacionadas ao desenvolvimento das capacidades dinâmicas, como passos básicos para obtenção de vantagem competitiva em ambientes de rápidas mudanças.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

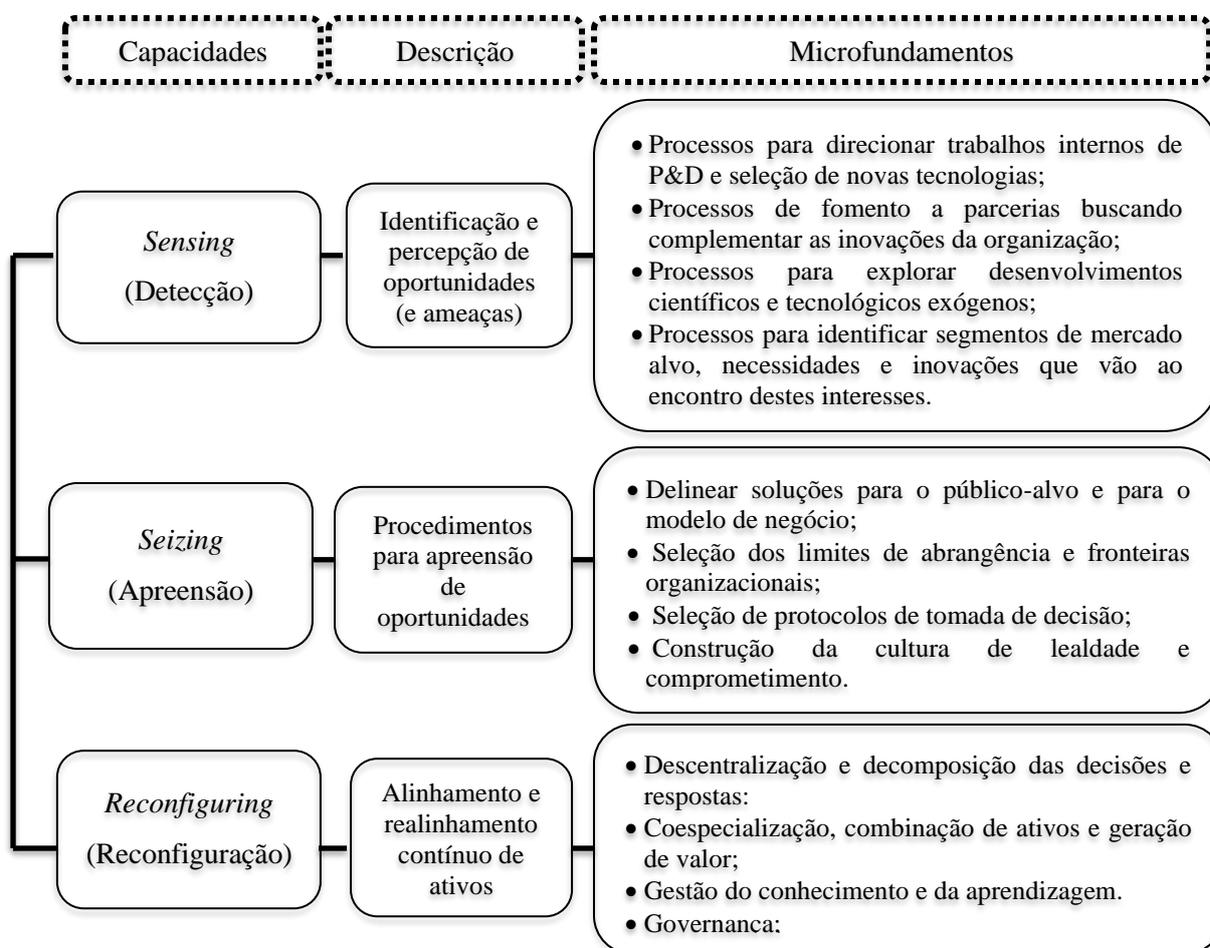


DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



No *framework* desenvolvido em 2007, Teece incorpora os elementos centrais conhecidos como integração, aprendizado e reconfiguração, expostos no modelo proposto em 1997 (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997), avançando no detalhamento do quadro tripartite e seus microfundamentos, assim denominado: a) *sensing*: capacidade de identificar o contexto ambiental e novas oportunidades; b) *seizing*: capacidade de aproveitar as oportunidades do contexto; c) *reconfiguring*: capacidade de gerenciar mudanças e promover transformações contínuas (TEECE, 2007). O detalhamento destas capacidades e seus microfundamentos está descrito na Figura 2, abaixo.

**Figura 2:** Microfundamentos das capacidades dinâmicas na perspectiva de Teece (2007)



Fonte: Elaborado com base em Teece (2007)

Froehlich e Bitencourt (2015) explicam em seu artigo cada uma destas capacidades, em que para identificação do ambiente (*sensing*) é necessária a condução de trabalhos internos e externos de pesquisa e desenvolvimento, formação de parcerias, a fim de reunir informações sobre o mercado alvo e o conjunto de *stakeholders* que favorecem a criação de oportunidades que vão ao encontro destes interesses; para aproveitar as oportunidades do contexto (*seizing*) faz-se necessário o direcionamento destas oportunidades de modo a desenvolver soluções,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



definindo o escopo de abrangência e as fronteiras organizacionais, construindo uma cultura de comprometimento; para a capacidade de gerenciar mudanças e promover transformações (*reconfiguring*), faz-se necessário a decomposição das decisões e respostas, ajustes contínuos e de longo prazo, coespecialização, governança, gerenciamento do conhecimento e da aprendizagem, como forma de sustentação de vantagem competitiva.

No estudo realizado por Aguiar et. al. (2020), os autores analisaram o quadro tripartite das capacidades dinâmicas (*sensing, seizing e reconfiguring*) com base nos microfundamentos, contemplando a trajetória, posição e os processos organizacionais. Ao fazerem esta associação os autores destacam que percebidas as oportunidades, os processos organizacionais foram aperfeiçoados de modo a um melhor alinhamento às demandas do mercado, numa perspectiva evolutiva que propiciou inovações na organização.

Por meio das capacidades dinâmicas observa-se um posicionamento estratégico direcionado aos mercados certos e que vão ao encontro das necessidades do público atendido. Deste modo a organização consegue a captura de oportunidades, que são realinhadas conforme necessário (TEECE, 2012). Assim, as capacidades dinâmicas envolvem a orquestração e renovação de ativos, perpassando as fases de identificação, priorização e seleção, incluindo o redesenho de rotinas (TEECE, 2012), requerendo, ainda, capacidades empreendedoras (TEECE, 2012; TEECE, 2014).

Além do mais, pode-se dizer que as capacidades dinâmicas são moldadas por variáveis capacitadoras e inibidoras de dentro e fora da empresa, incluindo ainda as percepções e motivações dos gestores sobre o ambiente de negócios, de modo que os seus julgamentos em relação a quais, como e onde implantar recursos dinâmicos são fundamentais para desempenhos bem-sucedidos (AMBROSINI; BOWMAN, 2009).

Em outras palavras, a construção de capacidades dinâmicas depende do aprendizado coletivo derivado dos recursos humanos e físicos dos quais a empresa dispõe, num processo de práticas e experimentações, que resultam na criação de estratégias e implementação de transformações e sua sincronização com o ambiente (TEECE, 2012; TEECE, 2014).

Por fim, o desenvolvimento de capacidades dinâmicas, ancoradas em boas estratégias e recursos, podem sustentar o crescimento da organização no longo prazo, na medida que respondem ou provocam mudanças no mercado, obtendo vantagem competitiva sustentável (TEECE, 2014, TEECE, 2018).

### 3.4 O campo da aplicação dos estudos das Capacidades Dinâmicas

O desenvolvimento da abordagem das capacidades dinâmicas decorre do campo da administração estratégica, no âmbito do desempenho organizacional e à capacidade da firma de construir e sustentar vantagem competitiva em ambientes de rápida mudança (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TEECE, 2007), de modo que desde sua proposição na década de 1990 uma série de estudos já foram desenvolvidos (AMBROSINI; BOWMAN, 2009), destacando-se uma maior concentração das análises em grandes empresas estabelecidas (KNOPPEN; KNIGHT, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A abordagem das Capacidades Dinâmicas, com base em publicações nacionais de artigos, tem despertado maior interesse acadêmico pelo tema nas últimas duas décadas, cujo campo de estudo teve maior concentração em áreas como a inovação, tecnologias, internacionalização, rotinas e processos organizacionais, sustentabilidade, aprendizagem, marketing, empreendedorismo (ZALUSKI, et.al., 2021) gestão de recursos humanos, estratégia, processos decisórios, competências e aprendizagem (MEIRELLES; CAMARGO, 2014).

Foram identificados estudos que analisam especificamente as capacidades dinâmicas na perspectiva dos microfundamentos de Teece (2007): (a) *sensing*; (b) *seizing*; (c) *reconfiguring*. No caso de estudos nacionais, Froehlich e Nodari (2021) buscaram a compreensão da capacidade de inovação (como uma das capacidades constitutivas das capacidades dinâmicas) em serviços de saúde de um hospital privado situado em Porto Alegre/RS. Aguiar et. al (2020) fazem a análise utilizando como caso um parque temático localizando na cidade de Gramado/RS. Já numa perspectiva de publicações internacionais, os autores Chevrollier e Kuijf (2021) buscaram explorar como as CDs de detecção e apreensão podem apoiar uma orientação estratégica sustentável, tendo como caso de estudo dez empresas da *Sustainable Apparel Coalition* - SAC, que operam na Europa, na indústria de vestuário. Ademais, no estudo de Weaven et. al. (2021) foram analisadas as capacidades dinâmicas e sua contribuição para sobrevivência e crescimento das pequenas e médias empresas (PMEs) na Austrália, em período de recessão econômica.

As capacidades dinâmicas exploradas no campo da agricultura, revelam o estudo de Bernardes-de-Souza (2017), que analisa como o construto capacidades dinâmicas baseadas nos recursos conhecimento e inovação organizacional se relacionam em unidades de produção de alimentos da agricultura orgânica, tendo como foco do estudo a região metropolitana de Porto Alegre/RS. Já Dias, Rodrigues e Ferreira (2021), analisaram o papel das capacidades dinâmicas (recursos de pesquisa e desenvolvimento – P&D e de marketing), na orientação empreendedora e compromisso com a sustentabilidade, a partir do desempenho de pequenas empresas agrícolas, em uma região do interior de Portugal.

O efeito das capacidades dinâmicas no desempenho da sustentabilidade, considerando suas três dimensões (econômica, social e ambiental), foi objeto de estudo de Nagata (2020), que analisou esse desempenho em setores produtivos, para o período de 2003 – 2014, encontrando que a capacidade de *sensing* e *seizing* favorecem a dimensão econômica da sustentabilidade e *seizing* favorece o desempenho na dimensão social, ao passo que para a *transforming* não foram encontrados resultados para nenhuma das três dimensões da sustentabilidade.

Deste modo, observa-se que houve um crescente avanço sobre a abordagem das Capacidades Dinâmicas nas últimas duas décadas, mas que ainda permite avanços (ZALUSKI, 2021), principalmente com o estabelecimento de relações com outras áreas e processos de desenvolvimento (GUERRA; TONDOLO; CAMARGO, 2016; ZALUSKI, et.al., 2021), como a inovação, gestão do conhecimento, aprendizagem (GUERRA; TONDOLO; CAMARGO, 2016), CDs associadas às dimensões da sustentabilidade (NAGATA, 2020) e especificamente sobre o impacto ambiental e social (NAGATA, 2020; KNOPPEN; KNIGHT, 2022).

Ademais, os processos pelos quais as capacidades dinâmicas se desenvolvem, emergem e evoluem, se mostram escassos, principalmente em relação à estudos sobre empresas de menor

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



porte, com limitações de recursos, conhecimentos e experiências na construção de capacidades (ZAHRA; HARRY; DAVIDSSON, 2006). Tal afirmação vai ao encontro da tese de Bernardes-De-Souza (2017), que defende um aprofundamento de estudos em relação ao campo das pequenas unidades de produção familiar, que geralmente apresentam limitações que impactam de modo negativo na capacidade de inovação.

A abordagem das capacidades dinâmicas analisada sob a perspectiva de redes ou organizações coletivas também não se mostra suficientemente explorada, de modo que no estudo de Kurtz (2017), o autor buscou compreender a associação entre CDs e atuação em Redes Colaborativas de Organizações (RCO), considerando ainda as Turbulências do Ambiente (TA) e o Desempenho Organizacional (DO), cujo aprofundamento da análise se deu a partir de onze empresas de uma RCO.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste ensaio teórico foi trazer uma sistematização do entendimento conceitual e evolução da teoria sobre capacidades dinâmicas, embora restrito a um conjunto de artigos, conforme citados na metodologia, de modo a proporcionar melhor clareza conceitual sobre a temática, como também conhecer os campos em que essa abordagem vem sendo aplicada.

A abordagem das capacidades dinâmicas, embasada na evolução teórica da Visão Baseada em Recursos - VBR, emergiu em 1997, a partir do artigo de Teece, Pisano e Shuen. As CDs concentrando-se nas competências empregadas em processos e recursos para explicar a sustentação de vantagem competitiva, diante das rápidas mudanças do ambiente. Um avanço importante no detalhamento do conceito de capacidades dinâmicas ocorreu em 2007, momento em que Teece incorpora os elementos centrais das CDs em três capacidades denominadas: *Sensing, seizing e reconfiguring*; com seus respectivos microfundamentos. Desde sua proposição o tema tem despertado interesse dos pesquisadores, principalmente em nível das empresas/firmas.

Com essa sistematização espera-se que os pesquisadores que pretendem seguir seus estudos nessa linha de investigação, tem um quadro teórico, embora ainda em construção, que permite um melhor entendimento da origem, evolução e aplicação da abordagem sobre capacidades dinâmicas.

A principal limitação deste estudo diz respeito a restrição de focar essa sistematização a um conjunto restrito de artigos, motivado pelo interesse pessoal no desenvolvimento de um projeto de pesquisa (tese de doutorado), no contexto do componente curricular denominado leituras orientadas, no PPGDR. Portanto, o entendimento conceitual e a evolução em termos de abordagens teóricas, como também o seu campo de aplicação, ficam restrito a exploração e abrangência desse conjunto de artigos analisados.

Como sugestão de continuidade de exploração da teoria sobre as CDs, sobretudo no campo da sua aplicabilidade, fica a recomendação de um maior aprofundamento sobre enfoques e estudos numa perspectiva multinível, ou seja, como esse conceito é entendido, explorado e aplicado no nível de territórios ou regiões, uma vez que sua origem e maior exploração se dá em nível das empresas/firmas. Buscar um melhor entendimento da aplicabilidade dessa teoria no campo do desenvolvimento de territórios e regiões, apresenta-se com uma importante lacuna de pesquisa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. S.; FROEHLICH, C.; ZANANDREA, G.; NODARI, C.H.; SCHMIDT, S. Contribuição das capacidades dinâmicas para a inovação sob a lente dos microfundamentos. **RGO - Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 13, n. 3, p. 53-70, set./dez. 2020.

AMBROSINI, V., BOWMAN, C. What are dynamic capabilities and are they a useful construct in strategic management? **International Journal of Management Reviews**, 11(1), 29- 49. 2009. doi:10.1111/j.1468-2370.2008.00251.x

ANDREEVA, T., CHAIKA, V. **Dynamic capabilities**: what they need to be dynamic? [Working Paper, 10 (E)] St. Petersburg State University, São Petersburgo. 2006.

BARNEY, Jay. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. **Jornal of Management**, 17, n1, 99-120, 1991.

BERNARDES-DE-SOUZA, D. **Capacidades dinâmicas de conhecimento e inovação na agricultura**: evidências a partir de unidades de produção de alimentos orgânicos na região metropolitana de Porto Alegre – RS/Brasil. 2017. 140 f. Tese (Doutorado em agronegócio) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball Sampling: problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research**, v. 10, n. 2, p. 141–163, 1981.

BYGDAS, A. L. **Enacting dynamic capabilities in distributed organisational environments**. Proceedings of the EGOS Conference, Bergen, Norway, 22. 2006.

CHEVROLLIER, N.; KUIJF, F. Sensing and seizing in the apparel industry: the role of dynamic capabilities in fostering sustainable strategic orientations. **International Journal of Organizational Analysis**, 2021. Doi:10.1108/IJOA-02-2021-2620

COLLIS, D. J. Research note: how valuable are organizational capabilities? **Strategic Management Journal**, 15(Suppl.), 143-152, 1994. doi: 10.1002/smj.4250150910

DIAS, C., RODRIGUES R.G, FERREIRA J.J. Small agricultural businesses' performance— What is the role of dynamic capabilities, entrepreneurial orientation, and environmental sustainability commitment?. **Business Strategy and the Environment**, 30:1898–1912, 2021.

DOSI, G., FAILLO, M., MARENGO, L. Organizational capabilities, patterns of knowledge accumulation and governance. **Organization**, 29(8/9), 1164-1185. 2008. doi: 10.1177/0170840608094775

EISENHARDT, K. M., MARTIN, J. A. Dynamic Capabilities: What are they? **Strategic Management Journal**, 21(10-11), 1105-1121, 2000.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FROEHLICH, C.; BITENCOURT, C. C. As contribuições das capacidades dinâmicas para o desenvolvimento da capacidade de inovação: um estudo de caso na empresa Arteccla Indústria Química. In: Encontro de Estudos em Estratégia da ANPAD, 7., Brasília-DF. **Anais** [...]. Brasília: ANPAD, 2015.

FROEHLICH, C.; NODARI, C.H. Dynamic Capabilities and Innovation in Health Services. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.14, n. 2, mai./ago. 2021.

GUERRA, R.M.A; TONDOLO, V.A.G; CAMARGO, M.E.. O que (ainda) podemos aprender sobre capacidades dinâmicas. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 15, n. 1, pág. 44-64, 2016. doi:10.5585/riae.v15i1.2168 .

HELFAT, C. E., FINKELSTEIN, S., MITCHELL, W., PETERAF, M., SINGH, H., TEECE, D., WINTER, S. G. (Eds.). **Dynamic capabilities: understanding strategic changes in organizations**. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2007.

KNOPPEN, D.; KNIGHT, L. Pursuing sustainability advantage: The dynamic capabilities of born sustainable firms. **Business Strategy And The Environment**. 1–25, 2022.

KRAAIJENBRINK, J., SPENDER, J.-C., GROEN, A. J. The resource based view: a review and assessment of its critiques, **Journal of Management**, 36(1), 349-372. 2010.

KURTZ, D. J.. **Capacidades Dinâmicas e a Atuação em Redes Colaborativas de Organizações: um estudo que atenta para Turbulências do Ambiente e Desempenho Organizacional**. 2017. 542 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MEIRELLES, D. S.; CAMARGO, A.A.B. Capacidades Dinâmicas: O Que São e Como Identificá-las?. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, Edição Especial, art. 3, pp. 41-64, 2014.

MCKELVIE, A., DAVIDSSON, P.. From resource base to dynamic capabilities: an investigation of new firms. **British Journal of Management**, 20(Suppl.), S63-S80. 2009. doi: 10.1111/j.1467- 8551.2008.00613.x

MOREIRA, V. F.; MORAES, W. F. A. Capacidades Dinâmicas: Uma Análise Da Consistência Interna De Abordagens Teóricas Aparentemente Contraditórias. **Revista Alcance –Eletrônica –vol. 23–n. 1–jan./mar. 2016**.

NAGATA, V. M. N. **O efeito das Capacidades dinâmicas na Sustentabilidade: uma investigação multissetorial na perspectiva da teoria da visão baseada em recursos**. 2020. 154 f. Tese (Doutorado em Administração e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NERY, Diogo Palheta. Explicando a Evolução do Conceito de Capacidades Dinâmicas. **Revista Gestão Organizacional**. Chapecó, v. 14, n. 2, p. 295-308, maio/ago. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PAIVA, Ricardo Viana Carvalho de; BARBOSA, Francisco Vidal; GONÇALVES, Raquel Garcia. A Visão Baseada em Recursos: O que se Vê é Diferente, mas é Igual. **Reuna - Belo Horizonte**, v.13, nº3, p.27-39, 2008.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D.P.B.. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVA, A. V.; MACHADO, G. B;. Uma visita teórica à abordagem Capacidades Dinâmicas a partir de perspectiva dos autores seminiais Teece, Pisano e Shuen (1997): um ensaio teórico. **International Journal of Business & Marketing (IJBMKT)**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 114–126, 2017.

SILVA, A. V.; MACHADO, G. B; NETO, O. A.; LUIZ, D. S. Compreendendo o fenômeno Capacidades Dinâmicas a partir da perspectiva teórica da Visão Baseada em Recursos: um ensaio teórico. **Revista Acadêmica São Marcos - RASM**, v. 8, n.1, p.102-125, 2018.

SILVEIRA-MARTINS, E.; TAVARES, P. M. Processo de formulação de estratégias: capacidade mercadológica, incerteza ambiental e desempenho. **Revista Organizações em Contexto**, v. 10, n. 20, p. 297-322, 2014.

TEECE, D.J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic Capabilities and Strategic Management. **Strategic Management Journal**, 18(7), 509–533, 1997.

TEECE, D.J.Explicating Dynamic Capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v.28, p. 1319-1350, 2007.

TEECE, D. Dynamic capabilities: Routines versus entrepreneurial action. **Journal of Management Studies**, v. 49, n. 8, p. 1395-1401, 2012. doi:10.1002/smj.640.

TEECE, D.The Foundations Of Enterprise Performance: Dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms. **Academy of Management Perspectives**, v. 28, n. 4 , pp. 328-352, 2014.

TEECE, D. Business models and dynamic capabilities. **Long Range Planning**, 51(1), 40-49, 2018. doi: 10.1016/j.lrp.2017.06.007.

TONDOLO, V. A. G.; BITENCOURT, C. C. Compreendendo as capacidades dinâmicas a partir de seus antecedentes, processos e resultados. **Brazilian Business Review**, v. 11, n.5, p. 124-147, 2014.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014.



WANG, C. L., AHMED, P. K. Dynamic capabilities: a review and research agenda. **International Journal of Management Reviews**: 9(1), 31-51. 2007. doi: 10.1111/j.1468-2370.2007.00201.x

WEAVEN, S.; QUACH S.; THAICHON P.; FRAZER, L.; BILLOT K.; GRACE D. Surviving an economic downturn: Dynamic capabilities of SMEs. **Journal of Business Research**, 128, 109–123, 2021.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.

ZALUSKI, F.; DEZORDI, A.P.R; SAUSEN, J.O.; FERREIRA, G. C.; GOMES, C.M. Evolução Teórica sobre capacidades dinâmicas: análises e proposições por meio do estudo bibliométrico nacional. **Revista GESTO**, v. 9, n. 2, p. 2-15, jul./dez. 2021. doi:10.31512/gesto.v9i2.294

ZAHRA, Shaker A., SAPIENZA, Harry J.; DAVIDSSON, Per. Entrepreneurship and Dynamic Capabilities: a Review, Model and Research Agenda. **Journal of Management Studies**, 43, 4, June, 917-955, 2006.

ZOLLO, M.; WINTER, S. G. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. **Organization Science**, 13(3), 339-351, 2002.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST5 - Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento.

## ATUAÇÃO DOS AGENTES DE GOVERNANÇA EM UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO À LUZ DO GUIA DAS MELHORES PRÁTICAS DO IBGC

PERFORMANCE OF GOVERNANCE AGENTS IN A CREDIT COOPERATIVE IN THE LIGHT OF THE IBGC BEST PRACTICES GUIDE

DESEMPEÑO DE LOS AGENTES DE GOBIERNO EN UNA COOPERATIVA DE CRÉDITO A LA LUZ DE LA GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS DEL IBGC

**Tatiane Batista Boeno Pêno Nogueira<sup>1</sup>, Lidiane Kasper<sup>2</sup>, Roberta Rodrigues Valandro<sup>3</sup>, Nelson José Thesing<sup>4</sup>, Jorge Oneide Sausen<sup>5</sup>, Pedro Luís Büttendender<sup>6</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda no PPGDR/UNIJUI, Bolsista UNIJUI. [tatiane.nogueira@sou.unijui.edu.br](mailto:tatiane.nogueira@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Doutoranda no PPGDR/UNIJUI, Bolsista CAPES. [lidiane.kasper@sou.unijui.edu.br](mailto:lidiane.kasper@sou.unijui.edu.br), servidora pública no IFFar

<sup>3</sup> Mestranda no PPGDR/UNIJUI, Bolsista CAPES. [roberta.valandro@sou.unijui.edu.br](mailto:roberta.valandro@sou.unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUI. [nelson.thesing@unijui.edu.br](mailto:nelson.thesing@unijui.edu.br)

<sup>5</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUI. [josausen@unijui.edu.br](mailto:josausen@unijui.edu.br)

<sup>6</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUI. [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br)

### RESUMO

As cooperativas de crédito contam com uma legislação específica, um regulamento oficial, o que aponta para uma estrutura de governança, tendo como meta, a busca de um melhor desempenho, a conquista da sustentabilidade, em base dos princípios e valores cooperativistas. Assim, o objetivo deste estudo consiste em analisar a atuação dos Agentes Administrativos e Fiscais à luz do Guia das Melhores Práticas de Governança em uma cooperativa de crédito, na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo, mediante aplicação de um questionário direcionado a agentes do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Auditoria Interna da cooperativa de crédito. Os resultados apontam que a Cooperativa de Crédito pesquisada realiza diversas atividades pertinentes à Governança, desempenhando funções de acordo com as práticas do IBGC. O Conselho de Administração, ao liderar as ações de Planejamento Estratégico, recebe apoio de Comitês, sendo notório o processo de qualificação profissional. Já o Conselho Fiscal, realiza de maneira regular, fiscalizações e o cumprimento dos deveres legais e estatutários, contando com o apoio da Auditoria, ao verificar as metas. A Auditoria trabalha com o Conselho Fiscal e com o Conselho de Administração, um ambiente onde se destaca um bom relacionamento entre os agentes da governança, seguindo as orientações de Boas Práticas de Governança, do Guia do Instituto Brasileiro de Governança.

**Palavras-chave:** Governança. Conselho de Administração. Conselho Fiscal. Cooperativismo.

### RESUMEN

Credit unions have specific legislation, an official regulation, which points to a governance structure, having as a goal, the search for better performance, the achievement of sustainability, based on cooperative principles and values. Así, el objetivo de este estudio es analizar la



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



actuación de los Agentes Administrativos y Tributarios a la luz de la Guía de Buenas Prácticas de Gobernanza en una cooperativa de crédito, en la región Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul. En términos metodológicos, se trata de una investigación descriptiva, de carácter cualitativo, mediante la aplicación de un cuestionario dirigido a agentes del Consejo de Administración, Consejo Fiscal y Auditoría Interna de la cooperativa de ahorro y crédito. Los resultados indican que la Cooperativa de Crédito investigada realiza varias actividades relacionadas con la Gobernanza, desempeñando funciones de acuerdo con las prácticas del IBGC. La Junta Directiva, al conducir las acciones de Planificación Estratégica, recibe apoyo de Comités, siendo notorio el proceso de calificación profesional. El Consejo Fiscal, por su parte, realiza periódicamente inspecciones y el cumplimiento de los deberes legales y estatutarios, con el apoyo de la Auditoría, al verificar los objetivos. La Auditoría trabaja con el Consejo Fiscal y el Consejo de Administración, ambiente donde se destaca una buena relación entre los agentes de la gobernanza, siguiendo las directrices de las Prácticas de Buena Gobernanza, de la Guía del Instituto Brasileño de Gobernanza.

**Palabras clave:** Gobernancia. Consejo Administrativo. Consejo Fiscal. Cooperativismo.

## ABSTRACT

Credit unions have specific legislation, an official regulation, which points to a governance structure, having as a goal, the search for better performance, the achievement of sustainability, based on principles and values. Thus, the objective of this study is to analyze the performance of Administrative and Tax Agents in the light of the Guide to Best Governance Practices in a credit cooperative, in the Northwest region of the State of Rio Grande do Sul. In methodological terms, it is a descriptive research, of a qualitative nature, through the application of a questionnaire directed to agents of the Administration Council, Fiscal Council and Internal Audit of the credit union. The results indicate that the researched Credit Union carries out several activities related to Governance, performing functions in accordance with the practices of the IBGC. The Board of Directors, when leading the actions of Strategic Planning, receives support from Committees, the process of professional qualification being notorious. The Fiscal Council, on the other hand, regularly carries out inspections and compliance with legal and statutory duties, with the support of the Audit, when verifying the goals. The Audit works with the Fiscal Council and the Board of Directors, an environment where a good relationship between governance agents is highlighted, following the guidelines of Good Governance Practices, from the Brazilian Institute of Governance Guide.

**Keywords:** Governance. Administrative Council. Fiscal Council. Cooperativism.

## 1 INTRODUÇÃO

A Governança Corporativa representa um sistema de relacionamentos pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e também incentivadas (IBGC, 2015a), que se apresenta como um processo que contempla diferentes tipos e tamanho de organizações, especialmente aquelas que dependem da confiança de clientes e investidores, como é o caso das cooperativas (SESCOOP, 2016).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



Assim, o sistema interno de governança em cooperativas representa um instrumento fundamental para ampliar a capacidade de administrar, especialmente o interesse coletivo dos envolvidos, evitando conflitos de agência entre associado da cooperativa e seus gestores, além de orientar a execução do objeto social da instituição, seus objetivos e sustentabilidade de todo negócio (FONTES FILHO, MARUCCI, OLIVEIRA, 2008; SESCOOP, 2016).

Oliveira (2006), ressalta que a administração de uma cooperativa é muito diferente da administração de um empreendimento mercantil, pois está desafiada a manter a identidade cooperativa, por ser uma organização de pessoas. Por apresentar dimensão associativista e empresarial, a cooperativa gera um ambiente complexo para os administradores e fiscalizadores. Assim, as cooperativas estão desafiadas a encontrar equilíbrio entre estas dimensões, pois ao mesmo tempo que é uma organização de pessoas também é uma organização econômica.

Desta forma, busca-se entender o sistema Cooperativo de Crédito, como uma sociedade econômica e também de pessoas, tendo presente a governança cooperativa. Neste sentido Pivoto (2015), descreve que a cooperativa passa a ser uma associação de pessoas com objetivos em comum e uma empresa, que é a unidade econômica, originária desta associação, para suprir as necessidades dos seus cooperados, desafiada para a conquista de uma boa prática de governança para seus administradores e fiscalizadores na geração de informações e transparência, minimizando os conflitos de agência na cooperativa.

Para responder ao desafio proposto, a pesquisa tem por objetivo analisar a atuação dos agentes de governança em uma cooperativa de crédito localizada no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, à luz do Guia das Melhores Práticas de Governança. Para responder a esse objetivo buscou-se analisar de modo específico a atuação do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Auditoria Interna, tendo por base as recomendações previstas no Guia das Melhores Práticas de Governança Cooperativa.

Por conseguinte, observa-se certo grau de semelhança com o estudo de Hedlund *et al.* (2021), que teve por objetivo analisar uma cooperativa médica localizada na região Noroeste do Rio Grande do Sul, levando em consideração os mecanismos de governança, a Teoria da Agência e o Gerenciamento de Conflitos. Ademais, o estudo de Costa e Melo (2017), investiga os Conflitos de Agência, tendo por caso de estudo cooperativas de crédito mineiras. Gerhard, Moreira e Weymer (2021), avaliam as percepções dos agentes coordenadores (Delegados) e Colaboradores sobre as Práticas de Governança Corporativa em uma cooperativa creditícia. Já no estudo de Nogueira *et al.* (2022), o nível de governança em uma cooperativa de crédito da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul é analisado mediante a atuação do Conselho Fiscal.

Assim, este estudo soma-se aos já realizados nesta linha de pesquisa, na medida que analisa o processo de Governança em uma cooperativa de crédito, tendo por localização a região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, mas cujo foco se concentra na análise da atuação dos Agentes Administrativos e Fiscais, a citar o Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Auditoria Interna, à luz do Guia das Melhores Práticas de Governança.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



O presente estudo está estruturado em cinco tópicos, o primeiro é composto por essa introdução. O segundo tópico apresenta o referencial teórico, abrangendo os temas centrais de: Teoria da Agência, Cooperativas de Crédito e Governança Corporativa, os quais norteiam e enriquecem a pesquisa. O terceiro tópico é composto pela metodologia empregada neste estudo. O quarto tópico constitui os resultados atingidos, compreendendo: Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, a Auditoria Interna/ Órgãos Regulamentadores e Controladores. E por último, o quinto e último tópico diz respeito às considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo busca estabelecer uma breve discussão em torno da Teoria da Agência, Cooperativas de Crédito e a Governança Cooperativa.

### 2.1 Teoria da Agência

A Teoria da Agência pode ser considerada como uma estrutura, na qual a governança corporativa está fundamentada. A base essencial dessa teoria é analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos, partindo do pressuposto que as pessoas têm interesses diferentes e cada uma busca maximizar seus próprios objetivos (NOGUEIRA *et al.*, 2022).

As primeiras discussões sobre as questões de separação entre propriedade e gestão surgiu a partir dos estudos de Berle e Means (1932), pioneiros na elaboração dos benefícios e custos potenciais da separação entre propriedade e controle já vigente em grandes corporações da época.

Diversos autores desenvolveram estudos em áreas correlatas a governança, cita-se os trabalhos sobre direitos de propriedade e teoria dos contratos de Coase (1937, 1960), Alchian (1965, 1968), Alchian e Demsetz (1972), Preston (1975) e Klein (1976), e os trabalhos pioneiros sobre custos de agência de Wilson (1968) e Ross (1973).

Entretanto, o trabalho de Jensen e Meckling (1976), no que diz respeito a teoria da agência, é considerado seminal na linha de pesquisa sobre governança corporativa. Para os autores a sociedade é concebida como uma rede de contratos, explícitos e implícitos, os quais estabelecem as funções e definem os direitos e deveres de todos os participantes. Sendo que desta relação surgem as figuras do principal, que se situa no centro das relações de todos os interessados na empresa, e do agente, sendo a pessoa engajada a desempenhar algum serviço em nome do principal.

Neste sentido Jensen e Meckling (1976), destacam que nenhum indivíduo pode almejar maximizar uma função que não seja a sua, pois as suas atitudes estão fundamentadas no conjunto de suas preferências e de seus propósitos. A partir disto, surge o chamado “Conflito de Agência”, sobre o qual o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015a), expõe como sendo a tensão gerada pela separação entre propriedade e gestão empresarial originada da divergência de interesses entre proprietário e o agente designado para representá-



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



lo. Sendo assim, no Conflito de Agência ocorre a divergência entre o comportamento desejado pelo principal e o comportamento apresentado pelo agente.

Todavia, uma boa estrutura de governança tende a reduzir os Conflitos de Agência e maximizar o valor da empresa. Para Silva (2006), os mecanismos de governança são uma ferramenta capaz de controlar e monitorar a empresa de forma que os administradores tomem as decisões voltadas aos interesses dos proprietários, o que poderá levar a compreensão da governança em empreendimentos cooperativos, fortalecendo a autogestão cooperativa.

## 2.2 Cooperativas de Crédito

A história do cooperativismo tem como referência de origem a sociedade inglesa do século XIX, que passava por uma profunda crise econômica e vivia o impacto das transformações no mundo do trabalho (PINHO 2003). Esta situação deu início ao movimento de cooperação, que surgiu não por opção, mas sim, devido a uma necessidade de melhores condições de trabalho, em uma época onde a exploração da mão de obra era intensa e os direitos trabalhistas eram praticamente inexistentes.

No Brasil, a primeira cooperativa de crédito foi fundada em 28 de dezembro de 1902, sob a inspiração do Padre Jesuíta Theodor Amstad. Criada na Linha Imperial em Nova Petrópolis/RS, essa cooperativa passou a atender as necessidades financeiras das famílias daquela localidade, sendo a primeira Cooperativa de Crédito da América Latina, atualmente conhecida como Sicredi Pioneira (THESING *et al.*, 2020).

Oliveira, Bressan e Bressan (2014), destacam que um dos desafios das cooperativas de crédito é instituir mecanismos de gestão e de informação em função da complexidade administrativa das mesmas. Souza *et al.* (2020), destaca que a cooperativa é uma empresa, gerida pela sua direção administrativa, fiscalizada de forma democrática, dentro dos princípios da autogestão.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou em 2015 o Guia das Melhores Práticas de Governança para Cooperativas, com o objetivo de disseminar as diretrizes para as boas práticas de governança nos empreendimentos de crédito cooperativo, tendo como base a separação entre as funções e os valores como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015b).

A proposta do IBGC é apoiar o crescimento sustentável das cooperativas de crédito no Brasil, ao indicar a governança cooperativa, ou seja, a junção dos mecanismos de controle, internos e externos, que possibilitem aos cooperados definir e garantir que os objetivos das cooperativas sejam executados, garantindo sua perenidade e respeitando os seus princípios. Segundo o IBGC (2015b, p. 19), “as Melhores Práticas de Governança proporcionam maior transparência e qualificam os relacionamentos entre cooperados, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, contribuindo para reduzir os riscos e harmonizar os conflitos de interesses presentes em todas as instituições”.



## 2.3 Governança Cooperativa

De acordo com o Manual de boas práticas de Governança Cooperativa, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2016), a Governança Corporativa em Cooperativas busca um modelo de direção estratégica, com base nos valores e princípios cooperativistas, estabelecendo práticas éticas que garantam o alcance dos objetivos sociais e assegurem a gestão da cooperativa de modo sustentável em harmonia com os interesses dos cooperados.

A Governança Corporativa passa a ser um sistema pelo qual as organizações são orientadas, propiciando seu monitoramento, o envolvimento entre sócios, Conselho de Administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (ROSSETTI; ANDRADE, 2012).

As cooperativas possuem uma legislação própria 5.764 que define a Política Nacional de Cooperativismo, sendo que as cooperativas de crédito possuem uma legislação específica sobre governança, a Lei Complementar 130, alterada recentemente pela Lei Complementar 196. A qual modernizou diversas regras do cooperativismo de crédito no Brasil, sendo considerada um grande passo na evolução do sistema cooperativo, pois aprimora a gestão e governança das cooperativas, fortalece os sistemas de cooperativo financeiro e melhora o ambiente de negócios do cooperativismo de crédito, por meio de instrumentos inovadores.

As cooperativas caracterizam-se por serem sociedades de pessoas com fins econômicos, porém sem a finalidade de lucro. Onde os proprietários são os cooperados que através de cotas formam seu patrimônio, essencial para a segurança de suas operações e cumprimento das exigências legais (OCB, 2016). Pivoto (2015), descreve que os empreendimentos cooperativos são norteados por um conjunto de orientações que estabelecem a forma de relacionamento entre a cooperativa e cooperados, o que torna as cooperativas diferentes de outros empreendimentos econômicos, pois seguem as orientações dos Princípios Cooperativistas”. Os princípios são: Adesão Voluntária e Livre; Gestão Democrática, Participação Econômica dos Membros; Autonomia e Independência; Educação, Formação e Informação; Intercooperação e Interesse pela comunidade (OCB, 2016).

Portanto, a governança em cooperativas refere-se a um modelo estratégico de gestão, norteados pelos valores e princípios cooperativistas que garantem aos cooperados equidade de tratamento, conformidade legal, transparência e prestação de contas responsável, a fim de que a sociedade cooperativa tenha o seu valor e perenidade maximizados. Desta forma, além de nortear a relação entre cooperativa e cooperado, esses princípios definem a forma de gestão, uma vez que servem de balizadores de como devem ser a distribuição dos ganhos, o direito de propriedade e o poder para tomada de decisão. Dessa forma, os princípios influenciam o modelo de governança adotado pelas cooperativas.

## 3 METODOLOGIA

O caminho metodológico deste estudo segue uma pesquisa descritiva, na medida que busca especificar características do objeto de estudo (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013), e de caráter qualitativo, de modo a capturar a visão dos participantes em torno do problema de pesquisa (YIN, 2016).



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é classificada como um estudo de caso, visando compreender uma realidade organizacional (YIN, 2016), mediante aplicação de um questionário encaminhado aos Agentes Administrativos e Fiscais de Governança, em uma cooperativa de crédito da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, realizada no mês de março de 2022, contendo 26 questões de múltipla escolha, onde 12 questões foram direcionadas as atividades do Conselho de Administração, 7 questões direcionadas ao Conselho Fiscal e 7 questões à Auditoria Interna. O questionário foi respondido por um agente de cada órgão de governança, e as questões foram formuladas com base nas boas práticas contidas no manual do IBGC.

Portanto, a pesquisa apresenta um conjunto de informações a respeito do trabalho dos Agentes Administrativos, Fiscais e de Auditoria Interna, existentes na cooperativa pesquisada, visando o cruzamento destas informações com a teoria da governança e, especialmente, o Guia de Boas Práticas de Governança do IBGC, com foco em um ambiente cooperativista.

Para a análise dos resultados utilizou-se a técnica descritiva de análise de conteúdo, partindo da pré-análise, com a sistematização e organização das ideias iniciais, avançando para a exploração do material e, por fim, o tratamento das percepções dos Agentes Administrativos, Fiscais e de Auditoria Interna, da cooperativa analisada, para interpretação e discussão dos resultados (BARDIN, 2010).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões da presente pesquisa estão subdivididos em temáticas que dizem respeito ao Conselho de Administração, Conselho Fiscal, a Auditoria Interna/Órgãos Reguladores e Controladores. Os dados descritos a seguir, foram obtidos mediante questionário aplicado em uma cooperativa de crédito da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

### 4.1 O Conselho de Administração

No sistema de governança, o Conselho de Administração é considerado órgão central, na medida que tem o papel de zelar pelo bom e transparente relacionamento com Quadro Associativo, Executivos, Conselheiros, Comitês e Auditoria (IBGC, 2015b).

Dentre as atividades do Conselho de Administração, está o trabalho do Planejamento Estratégico da Cooperativa, que representa uma das suas atribuições. Deste modo, cabe ao Conselho de Administração o acompanhamento periódico do Planejamento Estratégico, a ação pode ser auxiliada por outros Comitês ou Órgãos (IBGC, 2015a). Tal prática pode ser percebida na pesquisa, de modo que o Conselho de Administração se envolve nas ações de Planejamento Estratégico na cooperativa de crédito analisada, reunindo-se trimestralmente com a Diretoria, Conselho Fiscal e outros órgãos da cooperativa.

No que diz respeito a execução das atividades inerentes ao Conselho de Administração, este pode contar com o apoio de Comitês de assessoramentos, ou ainda, a constituição de Comitês específicos, designados a exercer diversas atividades de competência do conselho de modo a preparar propostas para este (IBGC, 2015a). No caso da cooperativa de crédito analisada, é



destacado pelo agente do Conselho de Administração que este Conselho conta com o apoio de Comitês para reforçar o seu trabalho, porém sem Comitê constituído.

As atividades do Conselho de Administração resultam em decisões e no apontamento de orientações e diretrizes que são encaminhadas à Diretoria. Em se tratando da cooperativa de crédito estudada, destaca-se que a Diretoria tem acatado as orientações/diretrizes, sempre que o Conselho de Administração encaminha os pareceres, seja de forma verbal ou registrados em Ata de reuniões.

De modo a auxiliar a Diretoria e demais organismos de governança, entre eles: Conselho Fiscal, Auditoria Externa e Interna, o Conselho de Administração da cooperativa alvo deste estudo reúne-se trimestralmente, para acompanhar de perto o planejamento e realizar discussões sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido.

Vale destacar que, o Conselho de Administração pode realizar consultas a profissionais externos, como Advogados, Auditores, Consultores, para obter/receber maiores informações sobre a gestão da cooperativa, especialmente quando se trata de alguma situação ou atividade envolvendo maior grau de risco. Neste ponto o respondente manifesta que não houve esta necessidade até aquele momento.

Dada algumas circunstâncias e/ou questões mais complexas atreladas ao Conselho de Administração, consultou-se sobre a importância de ter dentro o quadro de pessoal profissionais de várias formações. A resposta a tal indagação foi positiva no sentido que entende que além de necessário, existe a possibilidade de formações profissionais diversas.

A renovação dos membros do Conselho de Administração de acordo com as regras estatutárias também se torna elemento importante de questionamento, na medida que permite refletir sobre as contribuições dos Conselheiros durante o prazo que estiveram exercendo as atividades, por meio de avaliações, permitindo a reeleição de modo a construir um conselho experiente e produtivo, mas evitando vitaliciedade (IBGC, 2015a). Na cooperativa de crédito analisada, destacou-se pelo entrevistado que existe a renovação dos membros do Conselho de Administração, após o término de cada período, de no mínimo 1/3 dos seus membros.

No que diz respeito ao desempenho, os resultados da Diretoria, neste quesito, são analisados periodicamente pelo Conselho de Administração da Cooperativa de Crédito estudada. Além do mais, nas reuniões do Conselho de Administração são tomadas decisões necessárias para a perenidade da cooperativa mesmo que sejam contrárias aos interesses da Diretoria.

Quando há a necessidade de contratar a Auditoria Externa por parte da cooperativa de crédito, essa contratação é realizada pelo Conselho de Administração. Desenvolvido o trabalho, o relatório com as recomendações proveniente da Auditoria Externa na cooperativa é encaminhado à Diretoria, Conselho de Administração e Conselho Fiscal, ao passo que a discussão e análise deste documento se dá pela Diretoria em conjunto com o Conselho de Administração.



## 4.2 O Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal, como parte do sistema de governança, tem como função central a estrutura de controle, cabendo a fiscalização dos atos e ações, visando o cumprimento de deveres estatutários (IBGC, 2015b). Nesta linha, o Conselho Fiscal da cooperativa de crédito analisada neste estudo, realiza de forma regular a fiscalização dos atos administrativos de modo a verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários.

O Conselho Fiscal, assim como outros Conselhos, possui suas atribuições definidas e, quando em funcionamento podem ocorrer superposição de funções ou a necessidade de relacionamentos para um melhor desempenho dos trabalhos (IBGC, 2015b). Na cooperativa de crédito estudada o entrevistado menciona que o Conselho Fiscal recorre, quando necessário, à busca de informações para além da Auditoria Externa e Interna, como subsídio para o desempenho de seu trabalho.

Como resultado do trabalho desenvolvido pelo Conselho Fiscal da cooperativa de crédito, a exemplo da conferência de demonstrações financeiras mensais, o mesmo elabora um relatório que é encaminhado, trimestralmente, para o Conselho de Administração, Auditoria Externa e ou apresentado à Assembleia.

Nas reuniões do Conselho Fiscal, a participação da Auditoria/Controle se dá principalmente para prestar informações relacionadas ao seu trabalho, tomando conhecimento e esclarecimento sobre as ações desenvolvidas. Quanto à participação do Conselho Fiscal na contratação da Auditoria Externa e Interna, a pesquisa identificou que essa contratação é realizada pelo Conselho de Administração.

Já nas atividades desenvolvidas pelo Conselho Fiscal, a pesquisa identificou que está sendo realizada nos setores da cooperativa, para verificar de como estão sendo desenvolvidas as metas, ou seja, quando há uma solicitação específica ou até mesmo por indicação dos resultados

O relacionamento do Conselho Fiscal com outros órgãos, a exemplo do Conselho de Administração e/ou Diretoria, é considerado positivo e ocorre principalmente a partir de reuniões periódicas, momento de compartilhamento e leitura das Atas das reuniões, com apresentação das deliberações do Conselho de Administração e Diretoria.

## 4.3 Auditoria Interna/Órgãos Reguladores e Controladores

Como agente de controle, a auditoria tem o objetivo de avaliar e prevenir fraudes e erros relacionados à condução dos trabalhos da cooperativa (IBGC, 2015b). Diante disso, quando identificados problemas pela Auditoria Interna/controle da cooperativa estes são reportados, em um primeiro momento, ao Conselho de Administração.

Além do mais, identificados os problemas, são realizadas atitudes corretivas por parte da auditoria baseadas na resolução deste problema, bem como, o acompanhamento das ações, independente do ator. A apresentação deste trabalho dos auditores internos/controle, contendo as questões identificadas, é relatado por escrito para Auditoria Externa.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



Observações construtivas, visando apontar caminhos e soluções no que tange a execução do planejamento da cooperativa e cumprimento das metas estabelecidas também está dentre as ações desenvolvidas pela Auditoria Interna da cooperativa estudada. Contemplam as metas da auditoria interna a análise dos maiores riscos de endividamento dos associados, a fiscalização para verificar o cumprimento das normas do Banco Central, além do acompanhamento para cumprimento das Boas Práticas de Governança.

Portanto o trabalho desenvolvido pela Auditoria Interna/Controle da cooperativa de crédito analisada é reportado ao Conselho de Administração. Já que diz respeito ao relacionamento da Auditoria Interna/Controle com a Auditoria Externa o estudo revelou que existe bom relacionamento entre ambos, porém os trabalhos são realizados de forma independente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao findar o presente estudo, que teve por objetivo analisar a atuação dos agentes de governança em uma cooperativa de crédito localizada no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, à luz do Guia das Melhores Práticas de Governança, pode ser observado que a Cooperativa pesquisada realiza diversas atividades pertinentes à Governança, desempenhando funções de acordo com as práticas do IBGC.

Ao refletir sobre o modo de atuação do conselho de Administração da Cooperativa estudada, notou-se que a mesma desenvolve o Planejamento Estratégico. Um processo que conta com reuniões trimestrais, com os demais órgãos de governança da cooperativa, busca e conta com apoios de comitês para enfatizar o trabalho realizado. Nesta oportunidade, também é notório a relevância da atualização dos profissionais, tanto na capacitação, quanto na renovação de um terço dos membros, conforme rege o regimento estatutário e as recomendações do IBGC. O conselho de administração não só pode, mas deve discutir, aprovar e monitorar o planejamento estratégico da cooperativa, apoiar e supervisionar a gestão executiva, com independência de solicitar todas as informações necessárias para o cumprimento de suas funções além de servir-se de comitês para apoiar o seu trabalho.

Quanto ao Conselho Fiscal, componente essencial para a governança, sua eficiência está intimamente ligada à independência e imparcialidade na realização de suas atividades. Um processo confirmado na pesquisa, indo ao encontro das recomendações do IBGC que destaca que o conselho fiscal deve ser visto como um controle independente, sendo um instrumento de fiscalização, com atribuições definidas diretamente pelos associados sem ser subordinado ao Conselho de Administração, mas sim, em sincronia com o mesmo.

Correspondente a auditoria, foi possível identificar que existe uma estrutura definida e a mesma segue os padrões recomendados de governança. E ainda que o Conselho Fiscal e a auditoria pertençam à mesma estrutura de controle e fiscalização, os dois órgãos possuem atributos distintos e complementares.

Em síntese, é possível concluir que os agentes de governança da cooperativa de crédito, objeto deste presente estudo, estão obtendo uma boa desenvoltura no que diz respeito aos processos



de práticas do IBGC. Acredita-se que as mesmas possuem chances potenciais de melhorias, assim podendo oferecer mais garantias de crescimento e benefícios futuros. Da mesma forma que, este estudo atingiu efetivamente o objetivo central e torna-se de grande valia para a contribuição para os estudos do ramo de ciências sociais.

Como limitação deste estudo destaca-se a análise de um olhar sobre as boas práticas de governança apenas considerando as atuações de três órgãos estratégicos da cooperativa (Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Auditoria Interna). Já como sugestão de continuidade desta pesquisa, fica a recomendação de um maior aprofundamento em termos de análise e aplicação do Guia de Melhores Práticas do IBGC, ao trabalhar com estudos qualitativos, também em outros ramos do cooperativismo.

### AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

### REFERÊNCIAS

ALCHIAN, A. The basis of some recent advances in the theory of management of the firm. **Journal of Industrial Economics**, v. 14, n. 1, p. 30-44, 1965.

ALCHIAN, A. Corporate management behavior and property rights. In: MANNE, H. (Ed). **Economic Policies and the Regulation of Securities**. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1968.

ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organization. **American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BERLE, A.; MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Macmillan, 1932.

BRASIL. **Lei nº 5.764**, de 16 de dezembro. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5764.htm). Acesso em: 02.set.2022.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COASE, R. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

COSTA, E. G.; MELO, A. A.O. Governança corporativa: Conflitos de agência em cooperativas de crédito mineiras. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 18, p. 386-409, jan./dez. 2017.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



GERHARD, A., MOREIRA, V. R., WEYMER, A. S. Q. Práticas de governança em uma cooperativa de crédito: uma avaliação das percepções de agentes de governança. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, 8 (16), 01–23. 2021.

HEDLUND, P. R. [et al.]. A Relação entre Governança Corporativa e Teoria da Agência no Gerenciamento de Conflitos. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade** v.15, n.41, p. 4144-4162, 2021.

IBGC- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015a.

IBGC- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Guia das Melhores Práticas de Governança para Cooperativas**. São Paulo, SP: IBGC, 2015b.

FONTES FILHO, J. R.; MARUCCI, J.C.; OLIVEIRA, M.J. Governança cooperativa: participação e representatividade em cooperativas de crédito no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, 2(4), 107-125, 2008.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of financial economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KLEIN, W. A. **Legal and economic perspectives on the firm**. Unpublished manuscript. Los Angeles: UCLA, 1976.

NOGUEIRA, T. B. B. P. [et al.]. Governança em uma cooperativa de créditos à luz da teoria da agência e do manual de boas práticas de governança. **Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS** - v.19, n.3, jul./set. 2022.

OCB - ORGANIZAÇÃO DE COOPERATIVAS DO BRASIL. **Manual das Boas Práticas de Governança Cooperativa**. 2016. Disponível em: Manual\_Governana\_Cooperativa.pdf (portalocplp.org). Acesso em: 02.set.2022.

OLIVEIRA, D. P. R. Manual de Gestão das Cooperativas: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2006.

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 & Amp; Finanças**, 2 (2), p. 40–54. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/18131>. Acesso em: 10.set.2022.

PINHO, D. B. **Educação cooperativa e suas práticas**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

PIVOTO, D. **Governança cooperativa: os problemas dos direitos de propriedades difusos em cooperativas agropecuárias**. 1. ed. Porto Alegre: Buqui, 2015, 159p.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



PRESTON, L. E. Corporation and society: the search for a paradigm. **Journal of Economic Literature**, v. 13, n. 2, p. 434-453, 1975.

ROSS, S. A. The economic theory of agency: the principal's problem. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, Papers and Proceedings of the 85th ANNUAL MEETING OR THE AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION, p. 134-139, 1973.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SAMPIERI, R. H. COLLADO, C.F.; LUCIO, M.D. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SESCOOP. Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. **Cooperativismo de crédito: boas práticas no Brasil e no mundo**. Brasília: Farol, 2016.

SILVA, A.L.C. **Governança Corporativa e Sucesso Empresarial: Melhores Práticas para Aumentar o Valor da Firma**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, L. M. [et al.]. **As Responsabilidades do Conselho Fiscal na Afirmação da Autogestão Cooperativa**. In: Anais do XXV Jornada de Pesquisa, v. 6 n. 6 (2020): Salão do Conhecimento UNIJUÍ.

THESING, N. [et al.]. Atuação do Conselho Fiscal no processo de governança em uma cooperativa de crédito. **Research, Society and Development**, 9(8), 2020.

WILSON, R. **On the theory of syndicates**. **Econometrica**, v. 36, n. 1, p. 119-132, 1968.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST5 – Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERATIVISMO NO BRASIL

### CAPACIDADES ESTATALES Y COOPERATIVISMO EN BRASIL

#### STATES CAPACITIES AND COOPERATIVISM IN BRAZIL

**Airton Rodrigues da Silva<sup>1</sup>, Nelson José Thesing<sup>2</sup>, Pedro Luís Bütttenbender<sup>3</sup>, Airton Adelar Mueller<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando do PPGDR da Unijuí; Bolsista CAPES, airton-rs@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do PPGDR da Unijuí, nelson.thesing@unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor do PPGDR da Unijuí, pedrolb@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Professor do PPGDR da Unijuí, airton.mueller@unijui.edu.br

#### RESUMO

O objetivo do artigo é analisar as políticas públicas e o cooperativismo no Brasil, para compreender a participação e intervenção do Estado, ou seja, a capacidade estatal. Um processo que se apresenta de maneira mais acentuada em dois períodos da história brasileira. O primeiro, denominado de Revolução Verde, nas décadas de 1960 e 1970, de forma mais pontual, no cooperativismo agropecuário. No segundo, nos anos 2000, com ênfase no cooperativismo de crédito e na agricultura familiar. Para investigar esses períodos, a pesquisa trilha os caminhos metodológicos: bibliográfico, documental, descritivo, qualitativo, enquanto um processo analítico e interpretativo. Os resultados da pesquisa apontam que a capacidade estatal se fez presente ao longo da história de forma conflituosa. Por vezes, com forte atuação da burocracia estatal, criação de diversos órgãos de controle e fiscalização, engessava as operações com excessivas exigências e por vezes, a capacidade estatal com autonomia, com políticas públicas, no processo de organização da produção de economia família, do crédito, contribuindo para a segurança alimentar, na promoção do desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Estado. Cooperativismo. Capacidade Estatal.

#### RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar las políticas y el cooperativismo em Brasil, para comprender la participación e intervención del Estado, es decir, la capacidad estatal. Un proceso que es más pronunciado em dos períodos de la historia brasileña. La primera, denominada Revolución Verde, em las décadas de 1960 y 1970, más específicamente, em el cooperativismo agrícola. En el segundo, em la década de 2000, com énfasis em las cooperativas de crédito y la agricultura familiar. Para investigar estos períodos, la investigación sigue caminos metodológicos, bibliográfico, documental, descriptivo, cualitativo, como proceso analítico e interpretativo. Los resultados de la investigación indican que la capacidad estatal há estado presente a lo largo de la historia de manera conflictiva. A veces, com flerte acción de la burocracia estatal, creación de vários órganos de control y fiscalización, paralizó operaciones con exigências excessivas y a veces, la capacidad estatal com autonomia, com políticas públicas, em el proceso de organización de la producción de la economía familiar, la crédito, contribuir a la seguridad alimentaria, promover el desarrollo local.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Palabras clave:** Estado. Cooperativismo. Capacidade Estatal.

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyze public policy and cooperativism in Brazil, in order to comprehend the participation and intervention of the State, in other words, the State capacity. A process that presents itself in a more accentuated way in two periods of Brazilian history. The first, denominated the Green Revolution, in the decades of 1960 and 1970, more specifically, in agricultural cooperativism. In the second, in the 2000s, with an emphasis on credit cooperativism and family farming. To investigate, the research follows the methodological paths: bibliography, documental, descriptive, qualitative, as an analytic and interpretive process. The search results point out that the state capacity has been present throughout history in a conflicting way. Sometimes, with a strong proceeding by the state bureaucracy, creation of various control and inspection bodies, plastered the operation with excessive demands and sometimes, the state capacity with autonomy, public policies, in the process of organization of production of the family economy, of credit, contributing to the food security, promoting local development.

**Keywords:** State. Cooperativism. State capacity.

## 1 INTRODUÇÃO

Parte do pressuposto de que as mais variadas organizações podem influenciar no desenvolvimento local, com a maior ou menor presença, das políticas públicas. Entende-se como um exercício inicial, que as cooperativas são mais uma das organizações presentes na sociedade brasileira. No entanto, existem inúmeras produções científicas e práticas sociais, que vêm sendo reconhecidas historicamente, como mecanismos eficientes de desenvolvimento social e econômico. Para Benecke (1980, p. 180) “podemos conceber a cooperativa como instrumento econômico com consequências sociais, por um lado e, por outro, como instrumento social com consequências econômicas”. Essa visão dual do cooperativismo auxilia na compreensão de sua natureza e de sua finalidade, bem como, permite diferencia-la de uma outra empresa somente comercial, na medida em o princípio da organização cooperativa, passa a ser uma iniciativa social para atender as necessidades de seu quadro associado, bem como, da comunidade onde está inserida.

No entanto, nem sempre as organizações cooperativas surgem somente a partir das necessidades da sociedade. No Brasil, por diversas vezes elas surgem, ou são fortalecidas, a partir de uma vontade do Estado. Neste processo, o movimento cooperativista pode ser visto como instrumento econômico, com forte influência do Estado e sujeito, tão somente a serviço do mercado.

Por conseguinte, o Estado brasileiro, ao longo da história, seu papel de atuação nas políticas públicas se apresenta de maneira contraditória, no mundo cooperativista. Em alguns momentos incentivando a auto-organização, sem a presença de um controle externo. Em outros momentos, o próprio Estado conduz as estratégias de intervenção política e econômica nas cooperativas. Ou seja, um movimento contraditório, algum momento permitiu sua autonomia, enquanto em outros, manteve sua ingerência.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Diante deste movimento contraditório, seja pelas políticas públicas, seja, no campo do cooperativismo, visto como um mecanismo econômico e social, à luz de um conjunto de conceitos, de práticas sociais, o estudo busca compreender a relação entre o cooperativismo brasileiro e a capacidade estatal. Nesta direção, a pesquisa trilha as orientações de Skocpol (1985) Evans (1993; 1995), Painter e Pierre (2005) Wu, Ramesh e Howlett (2015) Fukuyama (2013) Lindvall e Teorell (2016), bem como, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que oportunizou a criação de diversas cooperativas de agricultores de economia familiar, o que fortaleceu o cooperativismo.

A elaboração do conceito de capacidade estatal pode ser alimentada pelas pesquisas nos campos das ciências sociais, da economia política, para compreender o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Como resultado, cresce a percepção de que o Estado não é apenas uma arena de interesses políticos, mas sim, um espaço que necessita contribuir no desenvolvimento local. Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), acreditam que, ao contrário do que apregoam as abordagens pluralistas e marxistas, o Estado não pode ser visto simplesmente como uma arena de luta de interesses econômicos mediados por classes ou grupos sociais, mas como um ator em si mesmo.

No entender de Skocpol (1985), faz-se necessário a presença de dois fatores na atuação do Estado, a autonomia e a capacidade estatal. A autonomia está relacionada com as possibilidades de as burocracias do serviço público formular e implantar políticas públicas que transcendam os interesses de grupos ou classes sociais específicas. Já a capacidade estatal está em implantar efetivamente tais políticas, fazendo com que atinjam seus objetivos com efetividade.

Wu, Ramessh e Howlett (2015) preocuparam-se em definir competências e níveis de recursos no desenvolvimento das capacidades estatais. As competências seriam analítica, operacional e política, enquanto os níveis de recursos seriam sistêmico, organizacional e individual.

Por fim, Painter e Pierre (2005) defendem que as capacidades governativas estão associadas às habilidades dos governos para fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos e gerir eficientemente os recursos, para entregar resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade. Neste estudo, o diálogo das capacidades governistas e estatais se operam com o cooperativismo.

## 2 ESTADO E O COOPERATIVISMO

Atenta-se para a importância do papel do Estado, da capacidade estatal, do interesse pelo cooperativismo. Essa é uma questão central, que para Pinho (1980), as cooperativas atuam como um agente moderador, como mecanismos importantes para o desenvolvimento. Stipetic (1967) acredita que o Estado viu nas cooperativas uma das mais eficientes soluções para os problemas da estrutura econômica brasileira naquele momento histórico.

Entende-se que as duas interpretações oportunizam um ambiente, que permite verificar uma realidade cooperativista complexa. Para Schneider (1991), se apresentam problemas, pela forma como o Estado se estruturou, bem como, fez as escolhas de setores específicos, em alguns ramos do cooperativismo específicos, nos quais buscou aplicar suas capacidades governativas. Por outro lado, “a diversidade de órgãos do governo que se ocupam do cooperativismo tem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dificultado uma visão homogênea, resultando em ações paralelas e até contraditórias” (SCHNEIDER, 1991, 344). Esse processo indica um exclusivismo da ação oficial em prol de alguns ramos do cooperativismo, não promovendo o conjunto dos ramos do cooperativismo.

Ainda, para Schneider (1991), faz-se necessário estar atento para o transplante, às vezes quase mecânico das normas do ideário de Rochdale, um olhar que sustenta como consequência a origem de muitas distorções que permanecem até hoje no cooperativismo. Significa que “elas podem servir de inspiração, mas precisam ser adequadas as condições do Terceiro Mundo” (SCHNEIDER, 1991, p. 345)

Se constata a falta de uma verdadeira preparação doutrinária dos sócios. Essa, quando se fazia, consistia numa mera repetição apologética ou ritualística dos princípios formulados pelos Pioneiros, sem o esforço de adaptação no sentido de fazê-lo emergir dos desafios da realidade vivida pelos que queriam construir uma cooperativa. (SCHNEIDER, 1991, p 346)

Pode-se perceber o desafio em desenvolver uma visão da organização cooperativista, um processo que necessita de um ambiente da autogestão. As cooperativas possuem dinâmicas transformadoras da organização do trabalho na sociedade contemporânea, em que os trabalhadores se articulam por vontade própria, são formadas as cooperativas com base entre os próprios trabalhadores (WEBERING, 2020).

## 2.1 Histórico do cooperativismo no Brasil

Do ponto de vista legal, o cooperativismo no Brasil é regido por um marco específico, que tem sua base no Decreto nº 979, artigo 10 que regulamenta a constituição de cooperativas de produção e de consumo, datado de 6 de janeiro de 1903. Já no ano de 1907, por meio do Decreto nº 1.637, inicia-se o tratamento legislativo específico para as sociedades cooperativas. Mais tarde, já no governo de Getúlio Vargas o Decreto nº 22.239/1932 conferia mais consistência a esta distinção e especificidade das leis sobre o cooperativismo. Esses foram alguns dos decretos que iniciaram a relação entre o Estado e o cooperativismo no terreno da legislação, um dos aspectos marcantes desta relação uma vez que nela reside o grau de liberdade e autonomia das sociedades cooperativas para o desempenho de suas funções.

O Estado brasileiro ao legislar, insere o movimento cooperativista nos quadros do planejamento nacional e manifesta interesse no sistema, valorizando suas possibilidades e fixando seus limites. Entre 1932 e 1966 o governo começa a interessar-se pelas cooperativas e elas passam a ser encaradas como um instrumento de política agrícola, orientadas pela capacidade estatal. Conforme destaca Schneider (1991) via-se o cooperativismo como solução para a grave crise estrutural. O objetivo era diversificar a produção rural.

Com a ascensão ao poder, Getúlio Vargas em 1930, que conhecia a importância do cooperativismo no Rio Grande do Sul sob a liderança dos padres jesuítas, enxergou nele uma estratégia para se contrapor as oligarquias da República Velha. Além de buscar enfraquecer as oligarquias do café em São Paulo, do leite em Minas Gerais e as do Nordeste. Desta forma, Vargas visualizava no cooperativismo uma força importante para buscar a superação da crise de 1929, que assolava as economias capitalistas do mundo todo a partir da Quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Em 1933, o Governo Vargas comandou a Implantação dos Departamentos de Apoio ao Cooperativismo (DACs) em todos os estados. Neste período, conforme destaca Schneider (1991) muitas das cooperativas nasceram de cima para baixo, ou seja, a partir da vontade do governo e não a partir das necessidades identificadas pela sociedade.

Já no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) o cooperativismo continuou sendo estimulado, especialmente no meio rural com o incentivo à criação das cooperativas tritícolas. Consta-se uma mudança profunda no perfil das cooperativas, que inicialmente concentravam o maior número no setor de consumo, para o setor da produção, sobretudo na produção agrícola. Conforme destaca Schneider “em compensação, o que dava para as cooperativas agrárias, retirava das cooperativas urbanas, especialmente de consumo, muito fortes e numerosas até o início dos anos 1960, implantando medidas extremamente restritivas para esse segmento”. (SCHNEIDER, 1991 p. 340)

Na década de 1960, o Brasil vivenciou uma experiência direta de participação do Estado na constituição de cooperativas. A Lei nº 4.504/64 introduziu a Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA) cujas características eram, conforme seu artigo 79, contar com a contribuição financeira do poder público e ter um delegado do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária integrando o Conselho Administrativo, sem direito a voto. As atribuições deste delegado se restringiam em prestar assistência técnico-administrativa à Diretoria e de orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos que o poder público destinar à entidade cooperativa. Em seu parágrafo 19, o artigo 79 estabelecia que cooperativas já existentes nas áreas prioritárias definidas pela lei poderiam transformar-se em CIRA's.

Consideradas uma inovação no cooperativismo na época, as CIRA's rompiam com a ortodoxia do cooperativismo tradicional, autorizando a presença do poder público na formação, instalação e funcionamento das entidades cooperativas. No entanto, algo que se apresentava como uma solução dentro de um processo específico de colonização e Reforma Agrária, não conseguiu efetivar-se na prática.

Em 1971, após cinco anos de forte intervenção estatal, a Lei nº 5.764/1971 determina a constituição e o funcionamento das cooperativas no Brasil. Segundo Pinho (1980), a lei se apresenta “simultaneamente liberal, paternalista e modernamente intervencionista”. Eliminou o longo capítulo de proibições, porém manteve a complexa ingerência na constituição e funcionamento das cooperativas, através de múltiplos órgãos de controle.

A lei caracteriza a cooperativa como uma sociedade civil, e não comercial, sociedade de pessoas com estrutura organizativa própria, ou seja, gestão democrática autônoma (art.4). Também define e consagra o Ato Cooperativo entre o sócio e a cooperativa. Estabelece três funções básicas dos órgãos públicos: 1) A orientação normativa atribuída ao Conselho Nacional de Cooperativismo, conselho Monetário Nacional e ao Banco Nacional de Habitação; 2) Vigilância, controle e poder de intervenção, atribuídas ao Banco Central, Banco Nacional de Habitação e ao INCRA; 3) Orientação da política geral cooperativa, que é função do conselho Nacional de Cooperativismo.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI  
20 ANOS

APOIO:



É durante a vigência desta lei que o cooperativismo agrário brasileiro verificou seu grande processo de expansão, modernização e de desenvolvimento, em especial nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Durante o regime militar de 1964 a 1985, instrumentalizou-se as cooperativas produtoras de grãos, para servir às políticas de exportação do governo, com o aumento da exportação de produtos primários, empenhado em reduzir a redução da dívida externa.

Percebe-se aqui com muita nitidez como a burocracia estatal está presente na regulamentação, fiscalização e acompanhamento das cooperativas, reforçando a necessidade de olhar para as diferentes dimensões da Capacidade Estatal ao abordar a relação entre o Estado e o Cooperativismo.

Na década de 1970 o governo brasileiro implantou, especialmente na região Sul e Sudeste os Programas Integrados de Desenvolvimento Cooperativo (PIDCOOPs), com o objetivo de uniformizar e coordenar os diversos serviços dispersos e por vezes paralelos. Novamente somente o rural foi incluído e estimulado, com ênfase no INCRA e na EMATER. No entanto, essa experiência não teve êxito.

No entanto, o cooperativismo conquistou avanços significativos na Constituição de 1988, como direito social, livre para atuar, independente do Estado, porém, respeitando os princípios constitucionais esculpidos na Carta Magna. Em 1996, o fortalecimento da agricultura familiar, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o cooperativismo também foi conquistando um espaço importante para se constituir em vários ramos, pelo apoio da capacidade estatal.

## **2.2 Capacidades Estatais e o crédito rural**

Entende-se que as capacidades estatais se fizeram presentes pelo crédito, ao contar com a burocracia estatal e a legislação, práticas de intervenção mais presentes na relação do Estado com o cooperativismo, de forma mais pontual, no crédito rural. Para Schneider (1991, p.340) “o mecanismo do crédito rural, predominantemente através de recursos oficiais e taxas de juros negativas, foi o principal instrumento utilizado pelo governo para promover sua política de modernização agrária capitalista, procurando organizar o pequeno e médio agricultor em torno das cooperativas”.

A tabela a seguir mostra em números a evolução das contratações de financiamento agrícolas. Ela permite entender a grande expansão durante os governos militares, mas perde força no período final do regime.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 1 - Evolução das contratações de financiamentos agrícolas**

ANO	Nº de contratos	Valor total em US\$
1952	45.812	
1962	355.981	
1980	2.676.849	16 bilhões
1984	1.585.424	6 bilhões

Fonte: elaborada pelos autores, com base em Schneider (1991, p. 340)

Nos primeiros anos da década de 1980 os financiamentos do Sistema Nacional de Crédito Rural sofreram uma redução considerável, motivados em grande parte pela supressão do subsídio creditício e as taxas de juros privilegiadas por parte do governo. Essa mudança de orientação está relacionada com a crise na produção interna ocorrida por causa da forte seca, concomitantemente com a crise do petróleo mundial. Era o fim do chamado “Milagre Econômico”. O momento foi visto como oportunidade pelo movimento cooperativista para buscar maior autonomia.

Além do crédito, outra medida de intervenção do Estado foi a obrigatoriedade de assistência técnica como condição de financiamento. Para cumprir esse papel, foi constituída a EMATER. Em 1984 houve a mudança na política agrícola oficial, quando os juros dos créditos passaram repentinamente a serem reais e superiores à inflação, iniciou-se uma grave crise econômico-financeira entre as cooperativas de trigo e soja.

Essa virada no financiamento agrícola gerou fortes protestos contra o modelo político e a política econômica adotada pelos governos militares. Pressionados pela inflação, deram origem ao “Grito do Campo”. O movimento sindical passou a reivindicar, entre outras pautas, a imediata revisão da Legislação Cooperativa, adequando-a às novas necessidades que o momento. Conforme destaca Schneider (1991) as lutas cooperativistas não se limitam mais a questões imediatistas. Entre os resultados deste movimento, destaca-se a retomada da formação para os cooperativados e a mobilização para a Assembleia Constituinte.

Na elaboração da nova Constituição brasileira, o processo de mobilização talvez valeu mais do que o próprio resultado alcançado, aponta Schneider (1991, 357) “Os cidadãos como um todo aprenderam a se organizar e a participar mais. Isso vale também para o movimento Cooperativista”. Pela primeira vez na história, o cooperativismo figura na constituição. Segundo Perius (1989, p.8), as principais conquistas são:

- 1- Artigo 5º inciso XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento.
- 2- Artigo 174, parágrafo 2º. A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
- 3- Regime tributário: Cabe a lei complementar: estabelecer normas em matéria de legislação tributária, especificamente sobre o adequado tratamento tributário no Ato Cooperativo, praticado pelas sociedades cooperativas.
- 4- Reconhecimento das Cooperativas de Crédito: Artigo 192 Inciso VIII o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## 5- Participação das cooperativas na política agrícola Art. 187.

Na década de 1950, quando o Brasil opta pela modernização capitalista, o Estado passa a ver o cooperativismo como um dos instrumentos que melhor viabilizaria a execução das políticas econômicas voltadas ao setor rural no novo padrão de acumulação capitalista. Entre as vantagens, Schneider (1991) destaca a redução de custos operacionais e a difusão de novas tecnologias.

A pouca expressão econômica do cooperativismo naquele momento, bem como a pouca qualificação técnica e administrativa para competir com grandes empresas capitalistas, exigiram o surgimento de um novo segmento de cooperativas, as empresariais. Isso exigiu a modernização organizacional e a especialização econômica, que passaram a ser critérios para se habilitar aos recursos oficiais.

A evolução do cooperativismo empresarial, em especial na segunda metade do século XX veio motivado pelo interesse governamental de estimular o desenvolvimento da triticultura. A alta dos preços no mercado internacional e a política de substituição de importações orientaram essa decisão. Neste sentido, no ano de 1957 foi criada a Comissão de Organização da Triticultura Nacional (COTRIN) visando fomentar a organização de cooperativas. O direcionamento do crédito para a produção de trigo e soja foi priorizada de forma tamanha que no ano de 1975 essas duas culturas absorveram 64,5% do crédito destinado às cooperativas na região Sul do Brasil (Schneider, 1991).

Para os pequenos produtores, associar-se às cooperativas não se apresentava apenas como uma opção, mas como uma necessidade, uma vez que, o crédito subsidiado do governo concedidos só para os grãos e repassados aos produtores através das cooperativas. Com isso a capacidade estatal foi se direcionando cada vez mais para a produção de algumas culturas agrícolas visando a exportação, não estimulando a produção diversificada de alimentos.

### 2.4 Revitalização do cooperativismo agropecuário brasileiro

Os sucessivos planos econômicos nas décadas de 1980 e 1990 trouxeram um processo de instabilidade ao setor cooperativo, aumentando suas dívidas, enquanto os preços agrícolas ficaram congelados ou diminuíram de preço, inclusive em função da paridade de moedas entre o dólar e o real, no início do Plano Real. Com pouca ou nenhuma rentabilidade, as cooperativas perdiam capacidade de investimento e, por consequência, tornavam-se menos competitivas num mercado fortemente influenciado pela globalização, ao qual o Brasil estava em processo de integração. Essa situação colocou o movimento cooperativista em mobilização em torno de discussões para a renegociação de dívidas e capitalização das cooperativas.

É neste contexto que surge o Programa de Revitalização do Cooperativismo Agropecuário Brasileiro (Recoob), criado através da Medida Provisória nº 1715, em 03 de setembro de 1998 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Com o objetivo de reestruturar e capitalizar as cooperativas, ampliar sua competitividade, gerar empregos e dar possibilidade para novos investimentos em agro industrialização. Em seu Art. 5º a MP autorizou a abertura de crédito até o valor limite de R\$ 2,1 bilhões de reais. Em todo o país, segundo o Sistema Ocepar (2009), 439 cooperativas tiveram seus projetos aceitos e foram enquadradas no Recoob, renegociando

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dívidas com prazos de até 15 anos. As contrapartidas para acessar o Programa exigiam das cooperativas a elaboração de cinco projetos: 1) reestruturação; 2) capitalização; 3) profissionalização da gestão, de organização; 4) profissionalização de cooperados; e 5) monitoramento do plano de desenvolvimento.

Mas os desafios das cooperativas não se limitavam a questões financeiras. O setor carecia de qualificação profissional para enfrentar o novo cenário de concorrência internacional oriundo da globalização. Para tanto, buscava o Serviço de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), aos moldes do Sistema “S” (Senar, Senai, Senat, Senac). A reivindicação foi atendida pela MP 1715/1998 do Recoop e sua implantação ocorreu em 15 de junho de 1999, pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Sua primeira tarefa foi o treinamento e profissionalização dos funcionários e a reorganização e participação do quadro social e tarefa de auditoria.

A criação do Recoop e do SESCOOP são duas ações que demonstram um novo formato de aproximação entre o Estado e o cooperativismo, dentro do contexto pós constituição de 1988, respeitando a autonomia conquistada na carta magna, permitindo a articulação independente do setor para pressionar o governo, para que o Estado passe a disponibilizar recursos, com possibilidade de desenvolver os vários ramos do cooperativismo, especialmente, da agricultura familiar.

## 2.5 Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar e cooperativismo

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, para atingir seu objetivo de chegar ao público alvo, contou com a contribuição decisiva das cooperativas de crédito. O fato de estar presente em municípios com base na agricultura familiar e se desafiar a trabalhar o microcrédito, acompanhado de um conjunto de avanços na legislação, favoreceram o fortalecimento das cooperativas de crédito.

O montante de recursos destinados pelo Pronaf, aumentou gradativamente, conforme destaca Luchese (2018). No ano de 2000, foram contratados cerca de R\$1,8 bilhões. No ano de 2004 houve o primeiro grande incremento, sendo contratados R\$ 3,04 bilhões. Em 2006 o volume de recursos contratados subiu para 7,1 Bilhões, e com crescimento constante alcançou valor total de R\$ 22,2 bilhões em 2016.

No entanto, a distribuição dos recursos por região do país não se deu de forma igualitária. A Tabela 2, apresenta o grau de desigualdade regional na contratação do Pronaf, onde quatro estados concentram mais de 65% dos recursos.

**Tabela 2-** Estados com mais valores contratados pelo Pronaf.

Estado	Valor Financiado	Percentual
Rio Grande do Sul	12.689.543.317	24,26 %
Paraná	6.922.472.323	13,24 %
Minas Gerais	6.898.153.844	13,19 %
Santa Catarina	6.678.754.271	12,77%
São Paulo	2.411.902.962	4,61 %

Fonte: Elaboração dos autores com base nos Dados do Banco Central do Brasil, 2013

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Na tabela é possível observar que há uma distribuição desigual dos recursos do Pronaf entre as Unidades Federativas, sendo que o Rio Grande do Sul contratou aproximadamente um quarto do total de recursos concedidos pelo Pronaf no período 2007-2011. Os três estados da região Sul absorveram metade do volume de recursos do Pronaf no mesmo período (50,27%).

Enquanto quatro estados brasileiros (RS, PR, MG, SC) utilizaram pouco mais de 63% dos recursos concedidos pelo Pronaf entre 2007-2011, outros 11 estados (AL, MS, RN, PB, RJ, SE, AM, AC, RR, AP, DF) foram beneficiados com apenas 5% do recurso. Uma das explicações para esse grande percentual de liberação do estado do Rio Grande do Sul, pode ser a participação das cooperativas de crédito, pois estas foram fundadas inicialmente neste estado, com a função de auxiliar os agricultores, fazendo com que estes, tivessem mais acesso ao crédito. Essa afirmação se sustenta no crescimento que o segmento apresentou a partir da expansão do Pronaf. “Em 2003, o cooperativismo de crédito contava com cerca de 1,9 milhões de associados, quantitativo que atingiu, aproximadamente, 7,0 milhões em 2013” (MEINEN; PORT, 2014, 144).

**Tabela 3-** Evolução da legislação em benefício das cooperativas de crédito

ANO	LEIS/ RESOLUÇÕES	EFEITO
1992	Res.1.914	Permitindo vínculos associativos baseados em grupos de trabalhadores de determinada profissão ou atividade
1994	Res. 2.099	Permitiu a abertura de Postos de Atendimento Cooperativo
1995	Res. 2.193	Possibilitou a criação de bancos privados controlados pelo setor cooperativista, rompendo a ligação compulsória com o Banco do Brasil.
1999	Res. 2.608	Atribuiu às Centrais cooperativas um papel de supervisão e auditoria das suas afiliadas.
1999	Lei 9.848	Permitiu aos bancos cooperativos contratar operações de crédito rural subvencionadas pela União
2000	Res. 2771	Permitiu que as cooperativas centrais contratassem serviços técnicos, relativamente às atribuições de supervisão, auditoria e treinamento.
2002	Res. 3041	estabeleceu requisitos para o exercício de cargos eletivos nas entidades integrantes do SFN, melhorando a qualidade dos administradores das cooperativas de crédito.
2002	Res. 3058	permitiu a constituição de cooperativas de crédito formadas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços.
2003	Res. 3106	Permitiu a criação de Cooperativas de Livre Admissão de Associados. Antiga reivindicação do setor.
2003	Res. 3140	Permitiu a formação de cooperativas de crédito de empresários participantes de empresas vinculadas diretamente a um mesmo sindicato patronal ou direta ou indiretamente à associação patronal de grau superior.
2003	Res. 3156	Possibilitou às cooperativas de crédito a contratação de correspondentes no país.
2004	Res. 3. 188	Autorizou os bancos cooperativos a captar depósitos de poupança rural.
2005	Res. 3.321	Aprimorou o papel exercido pelas cooperativas centrais na supervisão e no controle das filiadas; passou a admitir a fusão de cooperativas de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



		crédito com quadro de associados de segmentos distintos; e autorizou a constituição de cooperativas de Livre Admissão de Associados em regiões com até 300 mil habitantes.
2007	Res. 3.442	Permitiu a transformação de cooperativas para Livre Admissão de Associados em áreas com até dois milhões de habitantes.
2010	Res. 3859	Permitiu que as cooperativas de Livre Admissão de Associados pudessem atuar em área superior a dois milhões de habitantes.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Chaves (2015) e Meinert e Port (2014)

As frequentes alterações na regulamentação ao longo do período revelam o modo de atuação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB), destravaram inúmeros pontos que limitavam o crescimento do cooperativismo, neste particular do cooperativismo de crédito, promovendo novos avanços de forma gradual e segura, visando ao desenvolvimento do setor. Manifesta-se aqui uma outra face da capacidade estatal, diminuindo a burocracia.

No entendimento de Palhares e Pinho (2004), o cooperativismo de crédito brasileiro viveu quatro fases distintas. Na primeira fase (1902-1938), o Estado mostrou tímido empenho em regulamentar o setor; na segunda fase (1938-1964), o Estado demonstrou interesse em expandir o segmento, visando enquadrar as cooperativas nas metas nacionais de desenvolvimento; a terceira fase (1964-1988) representou um retrocesso no segmento, motivado pelas restrições regulatórias, proporcionando um atraso histórico de grandes proporções. A quarta fase inicia com a Constituição de 1988, quando as cooperativas são incluídas no Sistema Financeira Nacional e receberam a série de resoluções descritas acima.

As cooperativas de Livre Admissão de Associados e Origens Diversas foram as que demonstraram mais crescimento. Uma das razões que explica esse desempenho, o fato de possuírem um quadro social variado e oferecerem uma ampla gama de produtos e serviços, diminuindo desta forma os riscos de sazonalidade e da concentração setorial. Por outro lado, as cooperativas por atividade profissional, de micro e pequenos empregadores, de empregados e de empresários não demonstraram a mesma vitalidade, fato que atesta que nem sempre a política de Estado produz resultados satisfatórios e que a maior liberdade para os negócios por si só não garante o sucesso de uma cooperativa.

### 3 CAMINHOS METODOLÓGICOS

A pesquisa pode ser classificada como descritiva, documental, bibliográfica, tendo em vista que seu intuito é analisar a capacidade estatal e o cooperativismo, como um processo interpretativo. Já perante o desafio da problemática, a investigação torna-se uma pesquisa qualitativa, para identificar elementos visíveis a partir de um processo analítico, ao buscar a compreensão das forças e fraquezas estatais e o cooperativismo.

Tem-se na pesquisa qualitativa, para Vieira e Zouain (2005), um conjunto de descrições ricas e bem fundamentadas, mesmo quando se opera em uma natureza mais subjetiva, o que permite um maior grau de flexibilidade aos pesquisadores na adequação da estrutura teórica frente ao objeto de estudo. Um processo que remete ao quadro teórico-analítico das abordagens sobre as

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



capacidades estatais e o cooperativismo, o que permite apresentar os principais aportes identificados, para a análise dos resultados da pesquisa.

Por consequência utiliza-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) para compreender o fenômeno em estudo, temática, mediante recorte do conteúdo em fragmentos identificados com teorias, tendo-se em conta a frequência dos temas extraídos dos documentos, dados segmentáveis e comparáveis. Dessa forma, trilha-se por diferentes influências teóricas no processo de desenvolvimento do cooperativismo e das capacidades estatais.

Assim, “o objeto e a ambição da análise da enunciação é apreender ao mesmo tempo diversos níveis imbricados” (BARDIN, 2011, p. 221), o que oportuniza uma análise qualitativa, que para Minayo (2012), permite aos pesquisadores utilizarem essa análise com menor grau de preocupação com a generalização, indicando um maior interesse com o aprofundamento, a abrangência e a diversidade no processo de compreensão. Para Saccol (2009), é um processo de investigação, que conta com o paradigma interpretativista, que desafia os pesquisadores a não impor o seu entendimento prévio sobre a situação pesquisada.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Essa pesquisa busca a compreensão da capacidade estatal, em relação às organizações cooperativas, seja, pelos regramentos oficiais, pelas políticas públicas de incentivo direto e indireto, ou ainda, pela burocracia estatal. Significa, analisar os efeitos da capacidade estatal sobre as experiências cooperativadas, e por essa razão, para Comide *et.al.* (2017), deve-se identificar os fatores que influenciam a ação estatal e sob essa perspectiva analisar o objeto de estudo, enquanto uma variável explicativa.

Fukuyama, (2013, apud COMIDE, *et.al.* 2017) utiliza a denominação “governança” quando discute a mensuração da qualidade ou da capacidade do poder Executivo e o aparato administrativo do Estado. Recuperando um conceito weberiano de burocracia, Fukuyama (2013) relaciona a qualidade de um governo à autonomia burocrática que ele estabelece. No entanto, ele ressalta a existência de um grau apropriado de autonomia e que esta não significa isolar os burocratas de suas sociedades e descolados das vontades dos políticos. Sobre o tema específico deste artigo, que é a relação do estado e a sociedade civil, o autor afirma que não se pode excluir as formas de colaboração entre o Estado e organizações do setor privado. Para isso, traz o conceito de autonomia inserida de Peter Evans (1985) que defende a tese que a capacidade estatal não se proveria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes, a autonomia inserida.

O cooperativismo empresarial, para Schneider (1991 p. 255), também trouxe uma alteração no perfil dos produtores rurais, com o “surgimento de granjeiros que possuem ou arrendam imóveis rurais médios ou grandes e são integrados por setores da burguesia urbana e da burguesia rural, que se consolida com a modernização capitalista do campo”. A produção destas granjas se baseia no binômio trigo-soja, alimentada por créditos subsidiados oferecidos por bancos oficiais e buscam uma crescente assimilação tecnológica.

Para acompanhar esse processo, as cooperativas mistas ou coloniais não satisfaziam todas as condições, o que era exigido pela modernização e especialização das atividades agrícolas. Esse

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



movimento passou a criar estruturas organizacionais complexas e uma estrutura física de apoio para a produção e comercialização, o que dá início ao cooperativismo empresarial.

Porém, as cooperativas empresariais perceberam logo que somente atender aos grandes produtores não traria estabilidade, e passaram a buscar a associação dos pequenos produtores, que apesar do volume de produção menor, no seu conjunto aumentariam consideravelmente o volume de produção e a consequente capitalização. Além desse aspecto, também podemos aventar aqui a questão da fidelidade, que entre os grandes produtores nem sempre era um valor prioritário, uma vez que, recebiam assédio de grandes empresas para negociação.

No estado do Rio Grande do Sul, o cooperativismo de crédito teve um grande impulso a partir da Resolução 3106 de 2003, que permitiu a criação de Cooperativas de Livre Admissão de Associados, uma antiga reivindicação do setor. Conforme dados do Banco Central (apud Chaves, 2015), este modelo de cooperativa em cinco anos já concentrava 82% das operações de crédito efetuadas pelas cooperativas gaúchas. Verifica-se uma forte migração das cooperativas de crédito rural para as de Livre Admissão, fato que comprova a importância da mudança na regulamentação, que por sua vez demonstra a importância da Capacidade Estatal, de não frear o desenvolvimento do setor.

No entanto, não foi apenas o cooperativismo de crédito que se beneficiou com a expansão do Pronaf. A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a aprovação da Lei nº 11.947/2009 que estabelece no mínimo 30% dos alimentos adquiridos pelas escolas e instituições públicas devem ser oriundos da agricultura familiar, fomentou o surgimento de um grande número de cooperativas da agricultura familiar por todo Brasil. As políticas públicas têm proporcionado um novo olhar sobre a Agricultura Familiar Cooperativada. Neste cenário, o Cooperativismo Solidário tem se portado como um instrumento importante para a execução destes programas, conforme destaca a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES, 2017).

Em uma rápida análise, observa-se que este conjunto de políticas trazia como objetivo fortalecer a agricultura familiar de maneira individual. Embora as políticas públicas não tivessem a mesma ênfase com linhas de apoio destinadas ao fomento e fortalecimento das cooperativas que representam a agricultura familiar, o setor se fortaleceu e registrou o surgimento de um grande número de novas singulares de caráter municipal ou microrregional. Em todo país, a UNICAFES representa cerca de 700 cooperativas filiadas (UNICAFES, 2022) nos mais diversos segmentos.

No entanto, boa parte destes empreendimentos, ficaram altamente dependentes das políticas públicas, especialmente das compras oficiais do governo, com poucas expectativas de autonomia organizacional. Com a mudança política ocorrida no Brasil em 2016, um dos principais programas, o PAA que já chegou receber recursos superiores a R\$586 milhões em seu apogeu no ano de 2012 (Conab, 2014), foi perdendo vitalidade nos investimentos, sendo que em 2020 foi contemplado com apenas R\$ 253 milhões (Conab, 2021). Essa redução nos investimentos, além de gerar problemas aos agricultores inscritos no Programa com a falta de recursos, gerou na outra ponta a falta de alimentos para população carente beneficiada. No meio deste processo, as cooperativas que intermediavam a relação também se viram em enormes dificuldades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Essa realidade desafiadora das cooperativas, demonstra que ainda existem fragilidade e desafios a serem superados na construção de uma relação estável e duradoura entre a capacidade estatal e o cooperativismo. A autonomia, tão almejada e perseguida por décadas, também apresenta alguns aspectos desafiadores, pois, ao mesmo tempo que garantem liberdade, também fazem crescer as responsabilidades, que nem sempre encontram condições ideais para serem atendidas, seja pela força do mercado, pelas condições climáticas ou pelo processo de autogestão.

Para Evans (1993; 1995), o conceito de autonomia, aponta a necessidade de programas de incentivo para desenvolver a autogestão no campo do cooperativismo. As cooperativas por longos anos viveram experiências de autonomia parcial, com a presença do Estado no aspecto fiscal, legal, técnico e financeiro. As cooperativas podem ser definidas como organizações de caráter público, porém não estatal. Elas nascem, ou deveriam nascer da necessidade social e da capacidade de organização da sociedade na busca de soluções para os problemas de cada tempo, atuando em setores onde o Estado não consegue chegar, ou não tem a finalidade de chegar de acordo com as concepções de Estado dos diferentes grupos políticos.

Neste sentido, as cooperativas seriam interpretadas como organizações complementares ao Estado e autônomas em relação a este. Para observadores atentos, o cenário ideal para o cooperativismo, que hoje se vivencia no Brasil, condiz com as formulações teóricas, mas não descreve a história do cooperativismo no Brasil. Para Schneider (1991), o “Estado brasileiro desempenhou um papel frequentemente contraditório em relação ao cooperativismo”. Por vezes o enxergava como aliado, ou até como motor da economia, por outras, limitava seu crescimento interferindo na sua autonomia para manter o controle político. Desta forma, faz-se necessário investigar a relação das capacidades estatais e o cooperativismo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo busca compreender as políticas públicas e o cooperativismo no Brasil, especialmente a capacidade estatal. Uma pesquisa que se apresenta de maneira mais acentuada dois momentos: o primeiro período denominado de Revolução Verde (1960 e 1970), de forma mais concreta, no cooperativismo agropecuário. No segundo momento (2000), com ênfase no cooperativismo de crédito e na agricultura familiar. Esse estudo aponta uma linha orientadora que apresenta a reflexão da relação entre as capacidades estatais e o cooperativismo no Brasil, ao longo da história, sob os olhares do conceito da capacidade estatal e do cooperativismo, pela autogestão. Desta forma identifica-se um movimento contraditório: em determinados momentos, a relação teve fortes nuances de harmonia, de construção conjunta, em outros momentos, conflitos e tentativas de cooptação.

Do ponto de vista da legislação, dois momentos merecem especial destaque: a criação da Lei nº 5.764/1971 e a Constituição de 1988. A primeira por estabelecer um marco legal abrangente assegurando direitos e estabelecendo o Ato Cooperativo. Já a segunda foi um marco histórico, sendo que pela primeira vez o cooperativismo conquistou a presença em uma Constituição e lhe assegurou direito de autonomia e participação na definição de políticas de Estado.

No aspecto econômico, em dois momentos as cooperativas foram aliadas estratégicas dos governos, da capacidade estatal. Nas décadas de 1960 e 1970 com o processo de modernização

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



agrícola, onde cumpriram papel de fornecer os insumos agrícolas, armazenamento da produção e da comercialização. A partir dos anos 2000, com as cooperativas de crédito tendo importante papel no crédito agrícola liberado através do PRONAF, um processo que fortaleceu as cooperativas da agricultura familiar, organizando os agricultores de economia familiar para produzir alimentos, destinados aos programas governamentais PAA e PNAE. No aspecto econômico, cabe ainda destacar uma participação importante do Estado na década de 1990 com a criação do Programa de Revitalização do Cooperativismo Agropecuário Brasileiro, com a capitalização das cooperativas para enfrentar um momento de crise. Porém, da mesma forma que os incentivos auxiliaram o cooperativismo agropecuário, inibiram o cooperativismo de consumo no meio urbano.

Ainda, o estudo constatou a importante participação da burocracia estatal, que teve papel de destaque na relação entre Estado e o cooperativismo, com a criação de diversos órgãos de acompanhamento, controle e fiscalização, que por vezes engessavam as operações com excessivas exigências e por vezes, auxiliou na organização da produção de economia familiar, contribuindo para a segurança alimentar.

Desta forma, a pesquisa permite indicar a pertinência do conceito de capacidade estatal para compreender a relação entre o Estado brasileiro e as organizações cooperativas, uma vez que, esse arcabouço teórico, ultrapassa as necessidades e vontades políticas dos gestores públicos, conta com a burocracia estatal, com a capacidade de relacionamento com a sociedade organizada, especialmente, com as cooperativas. Um caminho que indica a necessidade de futuros estudos, para auxiliar na compreensão da relação entre a capacidade estatal e o cooperativismo brasileiro, tendo presente um cooperativismo com autonomia, pela conquista de um desenvolvimento local sustentável.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL- BCB. **Relatório de Estabilidade Financeira**, v.3, n.1. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/200411/RELESTABN2004-ref200410indiceportugues.pdf> . Acesso em: 26 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Inclusão Financeira**, n.2. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/RIF2011.pdf> . Acesso em: 26 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Informações para análise econômico-financeira/Balancetes** (transferência de arquivos). Brasília, 2014. Disponível em: <https://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/balancetes.asp?frame=1> Acesso em: 26 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Matriz de dados do crédito rural**. Disponível em: < <https://goo.gl/FL7XMh>>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENECKER, D. W. **Cooperação e Desenvolvimento: o papel das cooperativas no processo do desenvolvimento econômico nos países do terceiro mundo**. Porto Alegre, Coojornal; Recife, Assocene, 1980.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



CHAVES, S. S.. **Evolução do cooperativismo de crédito brasileiro no período de 2003 a 2013 à luz da Nova Economia Institucional**. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.coop.br> > 2015> acesso em: 15 de fevereiro de 2022.

COMIDE, A. Á.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R.. O conceito de capacidade Estatal e a pesquisa científica. . **Revista Sociedade e Cultura, Goiânia**, vol.20. 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB - **Sumário Executivo - execução do PAA 2014, 2014**. Disponível em: <[www.conab.com.br](http://www.conab.com.br)>. Acesso em 26 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Compendio V30 PAA 2021, 2021**. Disponível em: < [www.conab.com.br](http://www.conab.com.br)>. Acesso em 26 fevereiro de 2022.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back. **Cambridge**: Cambridge University Press, 1985.

LUCHESE, M. P.. **Análise da evolução do PRONAF no Brasil e a sua distribuição nas regiões Sul e Nordeste**. Orientador: Paulo Dabdab Waquil. .2018. 52f. TCC (Graduação) – Ciências Economicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre 2018.

LINDVALL, J.; TEOREL, J.. **State capacity as power a conceptual framework**. Lund University Publications, 2016. Disponível em:<[https://robobeeseas.harvard.edu/files/pegroup/files/lindvallteorell2017\\_updated.pdf](https://robobeeseas.harvard.edu/files/pegroup/files/lindvallteorell2017_updated.pdf)>. Acesso em: 3 de abril de 2017.

MEINEN, Ê.; PORT, M.. **O Cooperativismo de Crédito ontem, hoje e amanhã**. Confefbras, Brasília, 2012.

MEINEN, Ê.; PORT, M.. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios – Brasília** : Confefbras, 2014.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, 2012.

PAINTER, M.; PIERRE, J.. **Unpacking Policy Capacity: issues and themes**. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Challenges to State Policy Capacity. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

PALHARES, V. M.A.; PINHO, D.B. **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao XXI**. Edição comemorativa. Santo André: Confefrás, 2004.

PERIUS, V.. O cooperativismo na Constituinte, Brasília, **Organização das Cooperativas Brasileiras/ SENACOOB**, 1989.

PINHO, D. B.; PINHO, C. M. O Estado Brasileiro e o Cooperativismo. **Perspectiva Econômica – Cooperativismo 5**, São Leopoldo, UNISINOS, 24 , pp 99-127, 1980.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SACCOL, A. Z.. Um Retorno ao Básico: Compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SCHNEIDER, J. O.. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. São Leopoldo: Unisinos, 1991.

SISTEMA OCEPAR. **SESCOOP/PR 10 ANOS: História/Parte 3: Recoop deu novo fôlego ao setor** 2009. Disponível em: <<https://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/13318-13318>> Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

SKOCPOL, T.. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. **Cambridge**: Cambridge University Press, p. 3-43, 1985

STIPETIC, V.. Organização cooperativa e modernização tecnológica nas comunidades tradicionais". **Cooperativismo e Nordeste**, Recife, 1967.

UNICAFES -UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Site Institucional**. Disponível em: <<https://www.unicafes.org.br/p/historico>. Acesso em: < 26 de fevereiro de 2022.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WEBERING, S. I.. Cooperação Cooperativa: o Ser, o Fazer e o Devir. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 24, n. 6, p. 567-581, 2020.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, p. 165-171, 2015.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST5: Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## COOPERATIVISMO E GOVERNANÇA: UM ESTUDO DA COOPERATIVA DE FRUTICULTORES DE PANAMBI/RS

COOPERATIVISM AND GOVERNANCE: A STUDY OF THE FRUIT GROWERS COOPERATIVE IN PANAMBI/RS

COOPERATIVISMO Y GOBERNANZA: UN ESTUDIO DE LA COOPERATIVA DE CULTIVOS DE FRUTAS EN PANAMBI/RS

Deise de Moura Tolfo<sup>1</sup>, Carlos Eduardo Ruschel Anes<sup>2</sup>, Dione Joel Thomas<sup>3</sup>, Euclides Spies<sup>4</sup>, Rozelaine Rubia Bueno D'Almeida<sup>5</sup>, Schana Shirley Silva<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. E-mail: [deisetolfors@hotmail.com](mailto:deisetolfors@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. E-mail: [carlos.anes@uffs.edu.br](mailto:carlos.anes@uffs.edu.br)

<sup>3</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. E-mail: [dionejthomas@gmail.com](mailto:dionejthomas@gmail.com)

<sup>4</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. E-mail: [euclidesspies@gmail.com](mailto:euclidesspies@gmail.com)

<sup>5</sup> Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. E-mail: [prrozelaine@gmail.com](mailto:prrozelaine@gmail.com)

<sup>6</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. E-mail: [schanass@hotmail.com](mailto:schanass@hotmail.com)

### RESUMO

O presente estudo teve por objetivo descrever a percepção dos cooperados, conselheiros, presidente e gestor da Frutipan quanto às estruturas de governança praticadas, que são realizadas por meio da participação dos cooperados. Para tanto, o percurso metodológico se deu através da pesquisa fenomenológica com objetivos descritivos. A natureza da abordagem desta pesquisa é a investigação qualitativa. A metodologia, por seu turno, teve como base a aplicação de um questionário para dez participantes, cujo objetivo foi identificar a percepção sobre governança e tomada de decisão. A transcrição das entrevistas e a realização da análise de conteúdo foram as técnicas escolhidas para obtenção dos resultados da pesquisa. Assim, foram delimitadas as seguintes categorias analíticas para a descrição dos resultados: i) Caracterização do gestor, conselheiros e cooperativados; ii) Descrição dos aspectos hierárquicos da cooperativa; iii) Percepção dos participantes sobre os processos de governança e tomada de decisão na cooperativa. Os resultados demonstram que a cooperativa Frutipan desempenha seus processos de governança através de princípios do cooperativismo e, por isso, as decisões tomadas sobre o futuro da cooperativa são estabelecidas por critérios democráticos, nos quais cada cooperado decide por meio de voto.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

**Palavras-chave:** Cooperativismo. Governança. Tomada de Decisão.

## RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo describir la percepción de los cooperativistas, consejeros, presidente y gerente de Frutipan en relación a las estructuras de gobernanza practicadas, que se orientan a través de la participación de las cooperativas. De esta forma, el recorrido metodológico se dio a través de la investigación fenomenológica con objetivos descriptivos. En cuanto a la naturaleza del enfoque, cabe destacar que el estudio se aborda a través de una investigación cualitativa. La metodología se basó en la aplicación de un cuestionario con diez participantes, que buscó identificar su percepción sobre la gobernanza y la toma de decisiones. La transcripción de las entrevistas y la realización del análisis de contenido fueron las técnicas elegidas para obtener los resultados de la investigación. Por lo tanto, se definieron las siguientes categorías analíticas para la descripción de los resultados: i) Caracterización del gerente, consejeros y cooperativistas; ii) Descripción de los aspectos jerárquicos de la cooperativa; iii) Percepción de los participantes sobre la gobernanza y los procesos de toma de decisiones en la cooperativa. Se puede concluir que la cooperativa Frutipan realiza sus procesos de gobierno de acuerdo con los principios del cooperativismo y las decisiones que se toman respecto al futuro de la cooperativa se establecen en los criterios democráticos, por lo cual cada cooperativa decide a través de su voto.

**Palabras clave:** Cooperativismo. Gobernancia. Toma de decisiones.

## ABSTRACT

The present study aimed at describing the perception of cooperative members, counselors, president, and manager of Frutipan regarding the employed governance structures, which are guided through the participation of cooperative members. For this purpose, the methodology used was the phenomenological research and objective description. As for the nature of the approach, the study is based on qualitative research. The methodology, on the other hand, used a questionnaire survey applied to ten participants, which sought to identify their perception of governance and decision-making. The transcription of the interviews and the performance of the content analysis were the techniques chosen to obtain the research results. Therefore, the following analytical categories were defined for the description of the results: i) Characterization of the manager, counselors, and cooperative members; ii) Description of the hierarchical aspects of the cooperative; iii) Participants' perception of governance and decision-making processes in the cooperative. Results showed that the Frutipan cooperative performs its governance processes in accordance with the principles of cooperativism and, for this reason, decisions regarding the future of the cooperative are made within the democratic criteria, in which each cooperative member decides through voting.

**Keywords:** Cooperativism. Governance. Decision Making.

## INTRODUÇÃO

O cooperativismo pode ser considerado como uma alternativa que permite a organização de atividades econômicas e sociais de forma participativa, cujo intuito é ser orientado pelas necessidades de seus membros. Segundo Pies, Baggio e Romeiro (2017), os vínculos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



estabelecidos nesses empreendimentos são constituídos pela essência da participação, da ajuda mútua, pela união dos esforços individuais e coletivos e pelo princípio democrático.

Os preceitos da governança em empreendimentos cooperativos estão imbricados nas questões que norteiam os processos administrativos organizacionais, determinados por um conjunto hierárquico que possibilita a ocorrência de processos decisórios. A Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, determina que os processos governança de cooperativas singulares ou centrais sejam conduzidos por meio de assembleia geral anual. Desse modo, cabe aos associados a responsabilidade de participação, por meio da qual é garantida o direito de voto para as decisões da cooperativa. A administração da cooperativa deve ser conduzida pelos membros do conselho de administração (ou diretoria), os quais devem ser eleitos pelos sócios, cuja duração de participação nessa atividade será de, no máximo, quatro anos. Ademais, deve existir um conselho fiscal, eleito anualmente, no qual haja, ao menos, dois terços do total de membros renovados no período em questão (BRASIL, 1971).

As boas práticas de governança de cooperativa requerem, logicamente, qualificação e habilidades dos membros que fazem parte da diretoria e dos conselhos, uma vez que são eles que estabelecem os fluxos administrativos e fiscais no sistema. Assim, a compreensão de regras e as atribuições legais de cada membro precisam ser muito bem delimitadas para que o processo de governança seja realizado de forma coerente com os propósitos da cooperativa (DAVIS; NETO, 2010).

Diante da relevância da temática sobre as boas práticas de governança cooperativista, este estudo apresenta uma compreensão dos princípios da governança e dos processos decisórios desempenhados pela Cooperativa de Produção Agroindustrial Frutipan, situada no município de Panambi/RS. Dessa forma, esta pesquisa pretende identificar como a cooperativa organiza seus processos de governança, com o intuito de compreender de que forma as decisões são tomadas. Para tanto, o seguinte problema de pesquisa foi estabelecido: Como ocorrem os processos de governança e tomada de decisões e quais as percepções dos gestores e dos cooperativados da Frutipan em relação a tais processos?

Para responder à questão de pesquisa, as especificidades e os processos de governança da cooperativa foram minuciosamente investigados, a fim de identificar a hierarquia e as relações entre membros dos conselhos, gestores e cooperativados. Além disso, outra estratégia utilizada foi a busca pela compreensão da percepção do gestor, dos conselheiros e dos cooperados sobre a governança e as decisões tomadas em favor da cooperativa.

Canquerino (2019) ressalta que as possibilidades que o cooperativismo agroindustrial oferece ao desenvolvimento das regiões são inúmeras, chegando ao ponto de, inclusive, ultrapassarem fatores unicamente econômicos, pois possibilitam o protagonismo e a melhoria das condições de vida dos indivíduos e de seus grupos de relações. Nesse sentido, compreender como ocorre o processo de governança em contextos particulares, como é o caso da Frutipan, é relevante para o estudo dos fenômenos sociais, cujas bases dependem das investigações de caráter científico.

Quanto ao caráter metodológico, esta pesquisa pode ser classificada como um estudo de abordagem qualitativa, com enfoque exploratório e fenomenológico, com finalidades

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

descritivas. Como bem esclarece Martins (2004), o método qualitativo possui um viés orientado ao aprofundamento de um estudo, que considera a percepção dos sujeitos frente a determinadas questões, além de prover a descrição das informações mais relevantes para o objetivo da pesquisa. Ainda a esse respeito, Augusto (2014) define que a pesquisa qualitativa se norteia pela concepção interpretativa e descritiva sobre a percepção dos sujeitos acerca da realidade.

A etapa de coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com alguns dos membros da cooperativa Frutipan. Trivinos (1987), aliás, enfatiza que as entrevistas semiestruturadas permitem um detalhamento e aprofundamento sobre os significados do objeto, que possibilitam identificar quais elementos mais interessam ao pesquisador.

Com o fito de detalhar e aprofundar o estudo sobre governança cooperativa, foram realizadas dez entrevistas: uma com o gestor, uma com o representante do conselho administrativo, outra com o representante do conselho fiscal e as demais com os cooperados.

As entrevistas foram aplicadas em forma de roteiro, que elencou perguntas sequenciais que visaram esclarecer aspectos relacionados ao funcionamento da cooperativa, da hierarquia e dos processos de tomada de decisão.

Os dados obtidos pelas entrevistas foram gravados através de um aplicativo de áudio de um *Smartphone*, que, após a gravação, foram transcritos e organizados para possibilitar o adequado refinamento das informações. Para tanto, a técnica de Análise de Conteúdo, que tem por enfoque a análise dos discursos dos participantes da pesquisa, foi utilizada.

Com base na técnica de Análise de Conteúdo alguns critérios foram estipulados: quatro categorias de análise foram selecionadas. A primeira categoria identifica os aspectos pertinentes às particularidades de cada participante, enfatizando suas características e relações com a cooperativa. A segunda categoria, por sua vez, trata sobre como se constitui a estrutura hierárquica da cooperativa e as funções exercidas pelos seus membros. Já a terceira e quarta categoria evidenciam as formas de poder desempenhadas por cada membro e suas escolhas em relação aos objetivos da cooperativa.

Com base na análise dos elementos apresentados acima, as conclusões da pesquisa foram obtidas, que, vale mencionar novamente, abordam o reconhecimento da estrutura hierárquica da cooperativa com o objetivo de compreender os processos de governança e de tomada de decisão de seus membros.

## ABORDAGENS HISTÓRICAS E CONCEITUAIS SOBRE O COOPERATIVISMO

O marco histórico do cooperativismo ocorreu na Europa, em especial devido à formalização do grupo dos Pioneiros Equitativos de Rochdale. Segundo Singer (2002), o grupo foi criado pelo interesse na promoção de uma aldeia autossuficiente, com o intuito de apoiar os demais segmentos com os mesmos propósitos. Em geral, crê-se que os princípios desse grupo foram norteadores para as primeiras concepções sobre o cooperativismo, tais como sua forma democrática, de livre acesso e seu modo regulamentado para atender as necessidades de seus membros.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por outro lado, há que se considerar também que o cooperativismo foi influenciado pelas ideologias dos liberais e fisiocratas capitalistas, que consideravam o cooperativismo como um instrumento de correção para as distorções ocasionadas pelo capitalismo (OLIVEIRA, 2010).

Com base nessas características, permeada por noções humanísticas no contexto organizacional, entende-se que as cooperativas atuam sobre as mais diversas áreas e segmentos. Como se sabe, sua participação na economia moderna remonta a uma longa jornada, que teve início na Revolução Industrial Inglesa. A experiência dos pioneiros de Rochdale propiciou à sociedade um novo modo de organização, cujo objetivo foi a inserção das pessoas em contextos socioeconômicos, através da ajuda mútua e da solidariedade. Nesse sentido, o cooperativismo assumiu uma identidade própria, conduzindo um processo de gestão inovador, subsidiado pelos preceitos da livre adesão, participação dos membros nos processos decisórios e divisão das sobras (JUNIOR; WANDER, 2020).

Já no Brasil, o cooperativismo teve como marco histórico a consolidação da Companhia Telefônica, no ano de 1891, no município de Limeira, no estado de São Paulo. No ano de 1892, novas experiências de cooperativas do ramo agropecuário foram implementadas nos municípios de Veranópolis e Antônio Prado, no estado do Rio Grande do Sul. E, em 1894 e 1895, nos estados de Minas Gerais e Pernambuco, surgiram outras cooperativas no ramo de consumo. O cooperativismo de crédito, por seu turno, surgiu em 1902 no município de Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul (SCHMIDT; PERIUS, 2003).

Ao apresentarem um estudo sobre o cooperativismo na Região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Rotta, Bütthenbender e Höfler (2016) relatam que as primeiras experiências de práticas cooperativistas foram contempladas pelo processo de colonização da região. Nas Reduções Jesuíticas, por exemplo, as práticas cooperativistas decorriam do ato da catequização dos índios. Os padres ensinavam valores, princípios de solidariedade, respeito e comprometimento aos índios, de modo a inseri-los em práticas comunitárias, realizando a divisão do trabalho e a partilha dos produtos originados da agricultura. Similarmente, o processo de colonização iniciado na região também teve uma orientação baseada nas práticas cooperativistas: grande parte dos imigrantes europeus, recém-chegados na colônia, realizavam atividades com base no trabalho comunitário, estabelecido pelos preceitos da ajuda mútua e reciprocidade.

Atualmente, segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras, o cooperativismo é definido como uma filosofia de vida, que busca transformar a sociedade em um espaço mais feliz e justo. Além disso, acredita-se que o cooperativismo torna a sociedade mais humana, já que acrescenta uma perspectiva de comunidade, na qual os valores humanos são prioridade. Por meio do compartilhamento de ideias, as decisões e as ações desempenhadas pelas organizações cooperativistas visam atingir benefícios próprios, tendo em vista, essencialmente, a promoção do bem comum, o qual é fortalecido pelos valores de solidariedade, responsabilidade, democracia e igualdade (OCESC, 2022).

Assim, o cooperativismo pode ser caracterizado como uma doutrina que busca solucionar problemas sociais por meio da gestão equitativa e da participação dos sócios sobre os bens produzidos, como bem define Lacombe (2004). Nessa mesma perspectiva, Da Silva (2017)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI

20 ANOS

UNICUI

APOIO:



argumenta que o cooperativismo se fundamenta pela mutualidade, união de esforços, solidariedade, associação entre pessoas em função de objetivos comuns, justiça social, democracia e autogestão e, sobretudo, pela não exploração do homem pelo homem. Além disso, pode-se caracterizá-lo por ser um sistema fundamentado na reunião de pessoas, que visa às necessidades equitativas do grupo e não prioriza somente o lucro ou o capital.

Segundo a OCESC (2022), o cooperativismo é norteado mundialmente por meio da orientação de sete princípios fundamentais, que assumem a seguinte ordem: 1º) Adesão Voluntária e Livre; 2º) Gestão Democrática; 3º) Participação Econômica dos Membros; 4º) Autonomia e Independência; 5º) Educação, Formação e Informação; 6º) Intercooperação; 7º) Interesse pela Comunidade.

Segundo a OCESC (2022), existem ramos do cooperativismo que abrangem setores distintos. Atualmente, as cooperativas atuam em sete ramos diferentes, tais como o ramo agropecuário, de crédito, de transportes, de trabalho e produção de bens e serviços, de saúde, de consumo e, por fim, o ramo de infraestrutura.

Levantamentos realizados quanto à participação das cooperativas na economia mundial mostram sua presença em mais de 100 países: nesses países, há cerca de 2,6 milhões de cooperativas, que estabelecem vínculo direto com cerca de 1 bilhão de pessoas, além de gerarem, em média, 250 milhões de empregos (OCB, 2020).

Já a regulamentação da atividade cooperativa no Brasil foi primeiramente realizada por meio de ações delimitadas pelo estado, a fim de formalizar as prerrogativas do cooperativismo. Promovidas pela Constituição de 1891, por meio do seu artigo 72, parágrafo 8.º, tais normativas possibilitaram direitos aos trabalhadores, já que viabilizaram a formalização de associações de natureza sindical e cooperativa (DOS REIS; WIZNIEWSKY, 2018).

No ano de 1932, surge a Lei Cooperativista, instituída por meio do Decreto de n.º 22.239/1932, que definia as especificidades e o formato constitutivo das organizações cooperativistas (PINHO, 1982). Conforme Pinho (1982), do ano de 1965 até meados de 1970, houve um enfraquecimento do cooperativismo de crédito, ocasionado pela reforma bancária de 1965. O período posterior a tal reforma bancária se deu em função da intensificação do cooperativismo de liderança agrícola. Além disso, outro marco significativo para o cooperativismo remonta ao período posterior à regulamentação da Política Nacional de Cooperativismo, regulamentada pela Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Na ocasião, houve a criação de um regimento jurídico exclusivo às cooperativas (BRASIL, 1971).

Conforme aponta o Anuário do Cooperativismo Brasileiro divulgado no ano de 2020, os segmentos cooperativistas demonstraram força própria mesmo em situações adversas, como as que se apresentaram no ano de 2008 e 2020. Parte da força cooperativista, certamente, está associada ao número de participantes: dados da OCB registram que há 15 milhões de cooperados reunidos em 5.314 cooperativas, o que permite a geração de 427.576 empregos diretos (OCB, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNIZUI

UNIZUI

APOIO:



## GOVERNANÇA COOPERATIVA

A partir da década de 1970, muitos empreendimentos de natureza cooperativa começaram a operar no Brasil. Naturalmente, à medida que o número de cooperativas aumentava, os tratados e regulamentações para o funcionamento tornaram-se necessários, pois seus princípios deveriam ser respeitados e difundidos. Desse modo, foi formalizado, no país, o Sistema de Organização das Cooperativas, o qual passou a atuar com o fito de fortalecer as bases do cooperativismo nacional. As funções desse sistema assumiram o papel representativo político-institucional, cujo objetivo principal era o fomento ao desenvolvimento da gestão de cooperativas e a promoção da cultura cooperativista. Ademais, foi assumido o papel de representante sindical da referida categoria. Ainda em relação aos aspectos estruturais, esse Sistema conta com três representações, a saber: a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o Serviços Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e a Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop) (OCESC, 2022).

Cabe esclarecer que a finalidade das boas práticas de governança cooperativa é a condução do sistema cooperativo nacional de maneira ética, transparente e responsável. Essas ações visam garantir a continuidade do sistema, sempre considerando as responsabilidades da cooperativa com seus membros e com a sociedade, a fim de garantir tanto a qualidade dos serviços oferecidos como a integração entre a cooperativa e a sociedade civil. Já em relação aos princípios da governança cooperativa, pode-se afirmar que são delimitados pelos preceitos da autogestão, pelo senso de justiça, pela transparência, pela educação e pela sustentabilidade (OCESC, 2022).

Quanto às estruturas de governança, as funções estruturantes são determinadas pela Gestão Executiva, que são os responsáveis pela execução das normativas delimitadas pelo Conselho de Administração ou Diretoria, esses responsáveis pelo ato de prestação de contas. Nessa lógica, o Conselho de Administração e a Diretoria ficam incumbidos de tomar as decisões estratégicas da cooperativa. Eleitos de forma democrática através de Assembleia Geral, são considerados o principal componente dentro de um sistema de Governança Cooperativa, pois também são encarregados de manter um vínculo entre a Gestão Executiva e os cooperados (OCESC, 2022).

A estrutura de governança também conta com dois outros conselhos: o fiscal e o consultivo. O Conselho Fiscal tem a função de fiscalizar todos os atos da administração da cooperativa e sua atuação se efetiva junto à Assembleia Geral, embora ainda funcione de forma independente às demais estruturas de governança. O Conselho Consultivo, por outro lado, é reconhecido pela sua atuação não deliberativa, constituído por conselheiros independentes ou externos, cujo principal objetivo é o fornecer suporte aos demais conselhos e diretoria (OCESC, 2022).

A governança cooperativa é organizada a partir de um processo decisório dos próprios cooperados, que definem os membros encarregados da atuação em áreas estratégicas, que, por sua vez, compreendem o controle, o monitoramento e a fiscalização das ações da cooperativa. As boas práticas de governança possibilitam definir um conjunto elementar de procedimentos a serem realizados de modo que, através deles, os objetivos da cooperativa possam ser contemplados sempre com base nos princípios norteadores (PIES; BAGGIO; ROMEIRO, 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesse sentido, entende-se a governança como sistema que dirige, monitora e incentiva as organizações. Ademais, a governança envolve a relação entre proprietários e cooperados, conselho de administração, diretoria e demais órgãos de controle e um de seus principais intuítos é a definição da distribuição dos direitos e das responsabilidades de cada um dos membros. As boas práticas de governança devem ser utilizadas para transformar os princípios em recomendações, pois o seu objetivo é alinhar os interesses de todos os *stakeholders* da cooperativa, contribuir para preservar e elevar o valor, permitindo o desenvolvimento sustentável, a perenidade e a longevidade (IBGC, 2015).

## ORGANIZAÇÕES COOPERATIVAS E PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO

Os processos decisórios que constroem as organizações são produtos de várias dimensões da racionalidade e apresentam influência das subjetividades individuais e das relações – por esse motivo, apresentam limites de controle para a obtenção satisfatória dos objetivos que se estabelecem pelos critérios da decisão (ESAÚ; DEPONTI, 2020).

Lara (1991) destaca que a decisão é um ato que busca respostas, que, em geral, pode ou não ser precedida de reflexões sobre determinada situação. As decisões são provenientes de escolhas, e o ato de selecionar geralmente acontece quando existem múltiplas possibilidades em um dado contexto. A esse respeito, Pereira e Fonseca (1997) destacam que os processos decisórios devem considerar as circunstâncias que envolvem determinada situação e a tomada de decisão é sistêmica. Isto é, deve-se decidir e analisar um conjunto de elementos, que mantém relação com determinada situação, na qual busca-se decidir ou escolher.

Para Barreiros, Protil e Moreira (2008), o processo decisório deriva da racionalidade humana, da capacidade de assimilar contextos e analisá-los a fim de tomar uma posição sobre determinada situação. Assim, como já mencionado, o ato de decidir envolve aspectos relacionados à subjetividade humana, que apresenta vínculos com as experiências individuais e com a maturidade de cada um. Segundo os autores, as decisões abrangem a sociedade em todos os seus aspectos, desde as ações triviais e cotidianas, até as mais complexas, como aquelas de um ambiente organizacional.

Diante de tais circunstâncias, as decisões no ambiente cooperativo exigem do gestor grande envolvimento, especialmente quanto aos aspectos que tangem a tomada de decisões. Conforme Waack e Machado Filho (1999), as principais dificuldades em decidir em um ambiente organizacional do tipo cooperativo decorrem dos princípios doutrinários do modelo de gestão. Isso porque o voto dos cooperados possui um peso político muito forte nas decisões de cooperativa, pois trata-se de um ambiente heterogêneo de interesses, no qual as práticas de governança devem buscar canalizar os aspectos relacionados à gestão para propiciar foco nos negócios.

Evidentemente, esse ambiente de interesses é definido pela lógica coletiva, que se configura pelas relações individuais, estabelecidas em detrimento de objetivos organizacionais comuns. Por isso, as decisões são reflexos das escolhas entre o ato de pensar e agir e, portanto, é necessário agir estrategicamente para obter algum resultado positivo. No cooperativismo, as decisões não são voltadas apenas ao controle dos recursos ou daquilo que provêm somente das

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



relações com os mercados (BEILER; LENZ; SAMPAIO, 2014). Na verdade, as decisões devem levar em consideração as subjetividades, os anseios dos sócios – entretanto, não é possível desconsiderar que, para a sobrevivência das cooperativas, deve-se manter o foco naquilo que é sua razão de existir, ou seja, na relação que exerce junto aos mercados, de onde emergem os interesses do grupo (WAACK; MACHADO FILHO, 1999).

## O CASO EM ANÁLISE: A COOPERATIVA DOS FRUTICULTORES DE PANAMBI LTDA

A Cooperativa de Fruticultores de Panambi LTDA (FRUTIPAN) está sediada na Linha Maraneí, interior do município de Panambi-RS, e apresenta um total de trinta e um associados ativos. Localizada na faixa territorial da região do planalto rio-grandense, na região Noroeste Colonial do estado do Rio Grande do Sul, seus municípios limítrofes são: Condor e Ajuricaba ao norte, Santa Bárbara do Sul ao leste, Pejuçara ao sul e Bozano a oeste (PANAMBI, 2022). O município possuía uma população estimada em 44.583 habitantes no ano de 2021, com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de (IDHM) 0.761 e um índice de Gini de 0,547 (IBGE, 2010; SEBRAE, 2020).

A FRUTIPAN iniciou suas atividades de forma informal no ano de 1991, em decorrência da consolidação do Programa Estadual de Citricultura, operacionalizada pela Emater/RS-Ascar. O programa de citricultura foi promovido pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de estimular o plantio de citros, principalmente a laranja, (Entrevistado 01) para fomentar o abastecimento do produto no estado e ainda promover a diversificação da produção rural.

A formalização ocorreu no ano de 2001 por meio da criação da Associação dos Fruticultores de Panambi e foi consolidada em função do interesse do grupo de produtores no processamento do suco de laranja, que tinham por objetivo agregar valor ao seu produto. A partir desse momento, a Associação obteve um espaço próprio, uma estrutura de uma escola rural desativada, que foi cedida pela prefeitura municipal de Panambi, a fim de que os produtores tivessem um local apropriado para processar o suco de laranja *in natura* (Entrevistado 01).

Após a comercialização do suco das primeiras safras, o grupo de sócios, orientados pelos extensionistas da Emater/RS-Ascar e pelos representantes da Secretaria da Agricultura do Município, articularam-se formalmente para constituir a Cooperativa dos Fruticultores de Panambi LTDA. De acordo com a ata de fundação da cooperativa, a Assembleia Geral de fundação ocorreu no dia 23 de outubro do ano de 2004, através de ato solene formalizado pelo grupo de 22 agricultores e membros da associação, que subscreveram os valores nominais de suas quotas de capital. Conforme relato do gestor, à época, houve a eleição da primeira diretoria, que deu encaminhamento aos ajustes e logo formalizou o Estatuto Social da Cooperativa, aprovado com unanimidade (Entrevistado 01).

A partir da fundação e da legalização da cooperativa, o suco de laranja processado começou a ser comercializado em vários municípios da região. Isso se deve graças ao cadastro realizado pela cooperativa junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que estabelece a legislação para essa categoria de produto (Entrevistado 02). Como se sabe, a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



regulamentação sanitária de bebidas possui especificações estabelecidas pela Instrução Normativa de n.º 49, que regulamenta os padrões de identidade e qualidade do suco de polpa de frutas (BRASIL, 2018).

No ano de 2014, a cooperativa vinculou-se ao Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF), o qual tornou possível a regularização da sua situação quanto às normas e exigências sanitárias, fiscais e ambientais exigidas pelo estado. Por meio do acesso ao PEAF, a cooperativa obteve linhas de créditos específicas, que possibilitaram a aquisição de um veículo e de equipamentos mais modernos para qualificar o processo de produção do suco de laranja *in natura*. Ao longo do processo de consolidação da cooperativa, os mercados locais e regionais (PNAE, supermercados, padarias e restaurantes) foram fundamentais, visto que os resultados econômicos eram positivos e permitiam a divisão dos excedentes entre cooperados (Entrevistado 03).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Caracterização dos cooperados da Frutipan

Quanto à questão de gênero dos associados da Frutipan, nota-se que 90% são do gênero masculino e apenas 10% é do gênero feminino. Já na diretoria e no conselho fiscal, constata-se que 100% dos membros são do gênero masculino.

Ao analisar o contexto do cooperativismo brasileiro quanto à característica do gênero no quadro social, percebe-se que também há predominância do gênero masculino. Conforme os dados divulgados pelo Sistema OCB (2022), existem, no Brasil, um total de 4.868 cooperativas distribuídas em todas as unidades da federação. Durante o ano de 2019 e 2020, o perfil de gênero do quadro social em 2.386 cooperativas foi analisado, o que corresponde a 7,5 milhões de associados. Os resultados do estudo revelaram que, em 2019, a participação de homens era de 62%, e a de mulheres, 38%. Já no ano de 2020, houve uma redução de 2% na participação de homens em organizações cooperativas e um aumento de 2% de atuação de mulheres.

Sobre a faixa etária dos cooperados da Frutipan que participaram da pesquisa, houve uma variação entre os 52 e os 80 anos de idade. Dos dez cooperados entrevistados, 50% possuem entre 51 e 60 anos, 20% estão na faixa de 61 aos 70 anos, e 20% estão entre os 71 e os 80 anos. A faixa etária com menor representatividade foi a dos 40 aos 50 anos, cujo percentual foi de apenas 10% do total de entrevistados.

Com relação à escolaridade dos entrevistados, constatou-se que quatro (40%) dos participantes possuem o ensino médio completo, 30% o ensino fundamental incompleto, 20% o ensino superior completo e 10% possuem ensino fundamental incompleto.

Em relação ao tempo de participação dos associados na cooperativa, a maior parte deles aderiu à Frutipan no ano de 2004, o ano de sua fundação. Do total dos entrevistados, 7 deles (70%) apresentaram um vínculo de 18 anos com o cooperativismo. Os demais entrevistados, representados por 3 participantes (30%), afirmaram ter aderido ao cooperativismo a partir do ano de 2019. Em razão disso, possuem pouca experiência no ramo cooperativo, visto que ainda

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



não participaram das reuniões periódicas da cooperativa. É necessário ressaltar, entretanto, que todos demonstraram interesse em participar das futuras reuniões e se envolver, mais e mais, com as atividades da entidade.

Além das particularidades relacionadas ao gênero, faixa etária e tempo de relacionamento com a cooperativa Frutipan, os sócios entrevistados também comentaram sobre sua situação em relação à agricultura. A esse respeito, foi constatado que 50% fazem parte da agricultura familiar e 50% não apresentam relação com o segmento.

## Aspectos hierárquicos da cooperativa Frutipan

Ao serem questionados sobre as funções do quadro social da Cooperativa Frutipan, 100% dos entrevistados foram incisivos ao afirmar que a incumbência do conselho fiscal é a verificação das ações da cooperativa e a fiscalização do conselho administrativo. Já em relação ao conselho administrativo, o entrevistado 01, membro do conselho, argumentou que uma de suas principais atribuições como conselheiro é a execução de tarefas administrativas que possibilitem orientar e direcionar as ações da cooperativa. Segundo ele, o conselho administrativo precisa concluir as contas da cooperativa para prestação de contas aos associados (Entrevistado 01).

Sobre as atribuições do presidente, os entrevistados 07 e 08, que são cooperativados desde a fundação, afirmaram que ele é o responsável por executar aquilo que é decidido pelas assembleias. Segundo os participantes, o presidente da cooperativa Frutipan auxilia e delega tarefas aos demais conselheiros para que os objetivos comerciais e os relacionados aos interesses dos associados sejam atingidos. A entrevistada 09 destaca que a função do presidente da Frutipan é a seguinte:

Representar a cooperativa perante órgãos públicos em todos os níveis, ampliar a carteira de clientes da cooperativa, realizar a gestão da cooperativa tendo por base um Plano Estratégico Plurianual (curto, médio, longo prazo) para não comprometer o patrimônio físico, monetário e financeiro da cooperativa [...] (Entrevistada 09).

Em relação ao questionamento sobre a função dos sócios para a cooperativa, o presidente destacou que o cooperativado tem um papel inquestionável, pois, além de ser o provedor da matéria-prima para o beneficiamento do produto principal da cooperativa, é quem detém parte das decisões. Segundo o presidente, tudo na cooperativa funciona para o atendimento dos interesses do cooperativado. Convém sublinhar também que a Frutipan tem como principal objetivo proporcionar um destino para a matéria-prima de seus associados. Essa matéria-prima, que é a laranja, após ser beneficiada, torna-se o produto principal (suco) e é, por fim, comercializado em várias regiões do nosso estado (Entrevistado, 03).

Após análise dos questionamentos sobre os aspectos hierárquicos da cooperativa, nota-se que os cooperativados reconhecem que a estrutura organizacional da Frutipan é composta pela assembleia-geral, na qual o sócio participa por meio do voto, e pela diretoria, que é composta pelos conselhos administrativo e fiscal, presidente e gestor.

Com base na estrutura administrativa, entende-se que os cooperados definem as decisões da cooperativa através de voto durante a assembleia-geral. Segundo o relato do entrevistado 05,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



que cumpre a função de gestor, os processos de governança cooperativa dependem das reuniões e pautas, bem como dos fluxos fiscais e administrativos. Assim,

[...] são realizadas duas assembleias por ano, com convocação para todos os associados. Nestas assembleias são tomadas as decisões que determinam as ações administrativas da cooperativa. A partir disso, o conselho fiscal orienta suas ações, a fim de fiscalizar os trâmites e procedimentos adotados na cooperativa. No ano passado, por exemplo, foram realizadas três reuniões do conselho de administração, que também envolve um número considerável de associados, se pensando que a cooperativa tem no total de trinta e um associados e nove deles são envolvidos no conselho de administração (Entrevistado 05).

A Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, além de regulamentar o funcionamento das cooperativas sobre seus direitos e deveres, define também sobre os aspectos da governança. Tais aspectos envolvem uma estrutura mínima, formalizada pela assembleia-geral, conselho fiscal, conselho administrativo ou diretoria (BRASIL, 1971). Com relação à formação da diretoria, o gestor salienta a seguinte informação:

[...] em relação aos membros do conselho se indica o presidente, vice, secretário e a renovação do conselho fiscal é realizado por conversa prévia e convite, como o grupo é pequeno é realizado um revezamento. Sobre a questão do presidente é o mesmo desde a fundação pelo motivo de disponibilidade e proximidade e também é feito por indicação. Esses arranjos são realizados com antecedência e é realizado por aclamação [...] (Entrevistado 05).

As relações hierárquicas entre os membros da diretoria e os associados ocorrem de forma harmoniosa, uma vez que as decisões são feitas pelos meios democráticos, realizados rotineiramente durante assembleias e reuniões. Nesse sentido, a percepção do entrevistado é de que há um consentimento sobre as decisões macro, que são delegadas para um grupo menor, porque exigem certas responsabilidades. Além disso, outro aspecto citado pelo gestor se refere ao processo de associação ou demissão de novos membros:

[...] para a admissão de novos sócios é realizada uma análise para verificar a condição do produtor e dos pomares. Quando admitido ele passa a adquirir uma quota capital de acordo com o tamanho do seu pomar [...] (Entrevistado 05).

Quanto ao processo de gestão da cooperativa, principalmente o que envolve os fluxos de caixa, custos e receitas, percebe-se que tais ações estão centralizadas no gestor. No que se refere ao recebimento de matéria-prima, transporte e entrega do produto final, pode-se afirmar que são atividades realizadas pelos funcionários. Um dos problemas ressaltados pelo entrevistado 05 é a sobrecarga do trabalho contábil – para ele, haveria a necessidade de departamentalização da cooperativa.

As assembleias e as reuniões do conselho administrativo são os meios pelos quais são tratadas e debatidas as pautas da cooperativa, que são previamente estabelecidas e orientadas pelo processo de gestão. Nessa perspectiva, o gestor relata que:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

[...] as pautas são construídas antes das assembleias pelo conselho da administração, mas se trata basicamente das prestações de contas e aprovação de contas pelo conselho fiscal, renovação do conselho fiscal que 1/3 é anual. Quando existe indicação para novos membros para a diretoria, pois às vezes algum membro está saindo ou coisa assim, ou eleição de nova diretoria quando necessário segundo estatuto. A segunda pauta é o planejamento estratégico, ano passado foi tratado sobre as linhas de atuação e diretrizes do ano. Outro ponto debatido na assembleia, foi referente às questões que envolvem assistência técnica e investimentos [...] (Entrevistado 01).

## Governança e participação na percepção dos cooperativados da Frutipan

Como se sabe, os processos democráticos são um dos fundamentos do cooperativismo. A esse respeito Pies, Baggio e Romeiro (2017) destacam que esse não somente é um dos princípios primordiais do cooperativismo, mas também é o que possibilita a participação dos sócios sobre as decisões, possibilitando que o cooperativado tenha o direito a um voto sobre as pautas e as decisões. Quanto aos processos de decisão, o entrevistado 03, presidente, enfatiza que:

[...] Sempre que existem decisões, segue o roteiro de qualquer cooperativa, é realizada por votação da assembleia e questões mais pontuais são realizadas pelo conselho de administração [...] (Entrevistado 03).

As estratégias empregadas para estimular a participação dos sócios e membros do conselho administrativo e fiscal durante assembleias e reuniões ocorrem de duas maneiras: via contato direto com os cooperados e/ou através de editais de convocação. Além disso, anualmente, é realizada uma confraternização a fim de promover aproximação entre os sócios e a cooperativa. Para o presidente, a participação dos membros nas reuniões e assembleias é positiva, pois:

[...] se percebe um interesse de todos os associados pelos rumos da cooperativa, saliento que uma boa parte tem interesse em participar de uma boa parte das decisões [...] (Entrevistado 03).

Em relação aos processos de governança adotados pela cooperativa Futipan, cabe ressaltar que todos os participantes demonstraram satisfação em relação à forma como a gestão é realizada na estrutura organizacional da cooperativa. A esse respeito, o entrevistado 04 enfatiza que há comprometimento em manter os sócios informados sobre os fluxos financeiros da cooperativa. Segundo ele, existe transparência nas contas da cooperativa e todas as informações e movimentações financeiras do caixa são apresentados aos cooperados na assembleia-geral (Entrevistado 04).

No que tange à participação dos cooperados nas assembleias da Frutipan, percebe-se que, ao fim de cada ano, é realizada uma assembleia-geral para demonstrar os resultados do balanço fiscal do exercício. Como já mencionado, uma das formas adotadas pela diretoria para estimular a participação do máximo de associados possível é por meio da realização de uma confraternização (Entrevistado, 05).

Quando perguntado a cada cooperado sobre sua participação na assembleia-geral, na qual define-se as decisões da cooperativa, observou-se que aqueles que possuem funções administrativas são mais participativos nas decisões e, em geral, mais proativos. Quatro

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



membros da diretoria foram entrevistados e todos demonstraram comprometimento com o futuro da cooperativa. Dentre os seis sócios entrevistados que não são membros da diretoria ou conselho fiscal, três deles (Entrevistado 07; Entrevistado 09; Entrevistado 10) afirmaram não participar das assembleias e não conhecer a situação atual da cooperativa. Por fim, sobre a participação dos cooperados na assembleia-geral: dois membros que não participam das decisões da cooperativa justificaram que não o fazem por não possuir matéria-prima para entregar na Cooperativa (Entrevistado 07; Entrevistado 10). Já a entrevistada 09 afirmou que seu vínculo com a cooperativa é recente e que apenas neste ano conseguirá entregar, pela primeira vez, a matéria-prima.

## CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo descrever a percepção dos cooperativados da Frutipan quanto às estruturas de governança praticadas, que são orientadas por meio da participação dos cooperados. Para tanto, foram analisadas as seguintes questões: i) Caracterização dos cooperativados; ii) Descrição, funções e relações hierárquicas desempenhadas na cooperativa; iii) Processos de governança e tomada de decisões da cooperativa.

Com base nos dados coletados, referentes ao contexto do cooperativismo, governança e tomada de decisões, compreende-se que as atividades desempenhadas pela Frutipan possuem adesão aos princípios do cooperativismo, uma vez que há orientação participativa. Além disso, há também vínculos com os quesitos da governança - ou seja, suas estruturas administrativas são hierarquizadas e mobilizadas pelos objetivos organizacionais. Por fim, por meio da realização deste estudo, concluiu-se que não há fluxo intenso de sócios na cooperativa, pois ela depende de um produto específico, no qual demanda-se planejamento do agricultor em relação à citricultura. Além do mais, percebe-se que o intuito da cooperativa é beneficiar a matéria-prima do cooperativado, agregar valor à sua produção e posicionar o produto nos mercados.

Quanto aos aspectos científicos, este estudo demonstra, através de práticas metodológicas específicas, a natureza de fenômenos que norteiam as práticas de governança e decisão na estrutura organizacional de uma cooperativa. O conhecimento das particularidades dos cooperativados da Frutipan revela o comportamento que a cooperativa assume em relação aos preceitos jurídicos de sua própria natureza. Convém lembrar que as cooperativas têm como base a gestão democrática e a participação dos sócios sobre decisões. Além disso, foi possível compreender suas funções em relação aos sócios, dependentes da atuação da cooperativa para agregar valor aos produtos e acessar os mercados e, desse modo, promover renda para os cooperativados.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, A. Metodologias quantitativas/metodologias qualitativas: mais do que uma questão de preferência. *In: Fórum Sociológico*. Série II. CESNOVA, 2014. p. 73-77. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologico/1073>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BARREIROS, R. F; PROTIL, R. M; MOREIRA, V. R. Processo decisório nas cooperativas agroindustriais do Paraná: uma análise comparativa utilizando o modelo racional e o modelo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



político de decisão. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 4, p. 3-22, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34718>. Acesso em: 22 mai. 2022.

BEILER, F; LENZ, T. C. Z; SAMPAIO, C. A. C. Tomada de decisão na ambiência do cooperativismo. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014. Disponível em: <https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/463>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 49, de 26 de setembro de 2018**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42586576/do1-2018-09-27-instrucao-normativa-n-49-de-26-](https://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42586576/do1-2018-09-27-instrucao-normativa-n-49-de-26-). Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971 (1971)**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm). Acesso em: 25 jun. 2021.

CANQUERINO, Y. K. **O nível de adoção das práticas de governança corporativa em cooperativas no Oeste do Paraná**. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Marechal Cândido Rondon. 2019. Disponível em: [http://131.255.84.103/bitstream/tede/4569/5/Yogo\\_Canquerino\\_2019.pdf](http://131.255.84.103/bitstream/tede/4569/5/Yogo_Canquerino_2019.pdf). Acesso em: 06 set. 2021.

DA SILVA, J. A. O papel das cooperativas no desenvolvimento econômico local: um estudo de caso na cooperativa Coopernorte. **Desafios**. Revista Interdisciplinar da Universidade Federal Do Tocantins, v. 4, n. 4, p. 51-69, 2017. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/3883>. Acesso em 05 set. 2022.

DAVIS, P; NETO, S. B. Governança e gestão de capital social em cooperativas: uma abordagem baseada em valores. **Economia Solidária e Ação Cooperativa-ESAC**, v. 5, n. 1, p. 1-24, 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/esac/article/view/18871>. Acesso em: 20 mai. 2022.

DOS REIS, M. B; WIZNIEWSKY, C. R. F. A territorialização do cooperativismo no âmbito legal. **Boletim de Geografia**, v. 36, n. 1, p. 131-141, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/34563>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ESAU, C.; DEPONTI, C. M. Tomada de decisão pela diversificação: uma alternativa para agricultura familiar na microrregião de Santa Cruz do Sul/RS. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 439-460, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/2749>. Acesso em: 03 jun. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



I.B.G.C. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas de governança para as cooperativas**. São Paulo, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisas**. Índice de Desenvolvimento Humano 2010. Disponível em: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produção da Pecuária Municipal. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panambi/pesquisa/37/30255>. Acesso em: 12 jan. 2022.

JUNIOR, O. de P. O.; WANDER, A. Cooperativismo agroindustrial: diagnóstico atual da região centro-oeste brasileira. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 7, n. 13, 2020. Disponível em: [https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/38585/pdf\\_2](https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/38585/pdf_2). Acesso em: 10 jul. 2021.

LACOMBE, F. J. M. **Dicionário de Administração**. São Paulo: Saraiva, 2004, 263p.

LARA, B. **La decisión: un problema contemporáneo**. Madrid, Espasa-Colpe, 1991, 462 p.

MARTINS, H. H. T. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, v. 30, p. 289-300, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/4jbGxKMDjKq79VqwQ6t6Ppp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2022.

OCB, Organização das Cooperativas do Brasil. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro: 2020**. Disponível em: [http://novo.ocbes.coop.br/arquivos/PUBLICACOES/1608152662Anuario\\_2020-vf%20\(1\).pdf](http://novo.ocbes.coop.br/arquivos/PUBLICACOES/1608152662Anuario_2020-vf%20(1).pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

OCESC. Organização das Cooperativas Brasileiras. **Manual de Boas Práticas de Governança do Cooperativismo**. 2022. Disponível em: [http://www.ocesc.org.br/documentos/manual\\_boas\\_praticas.pdf](http://www.ocesc.org.br/documentos/manual_boas_praticas.pdf). Acesso em: 13 abr. 2022.

OLIVEIRA, A. R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209 p. Tese de doutorado - Universidade Estadual Paulista, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105066>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PANAMBI. Prefeitura Municipal. **Dados gerais do município**. Disponível em: <https://panambi.atende.net/cidadao>. Acesso em: 05 mai. 2022.

PEREIRA, M. J. L.de B., FONSECA, J. G. M. **Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão**. São Paulo: Makron Books, 1997.

PIES, M. P.; BAGGIO, D. K.; DO CARMO R. M. Participação dos associados: um pilar estratégico de governança do cooperativismo. **Revista de Administração IMED**, v. 6, n. 2, p. 221-236, 2017. Disponível em: <http://seer.imed.edu.br/index.php/raimed/article/view/1579/1085>. Acesso em: 02 set. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



PINHO, D. **O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro**: manual do cooperativismo. São Paulo: USP; Saraiva, 1982a (Volume 3). Disponível em: <https://archive.org/details/OCOOPERATIVISMONOBRASIL/page/n29/mode/2up?q=22.239+1932+>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ROTTA, E.; BÜTTENBENDER P. L.; HÖFLER, C. E. A presença dos princípios do cooperativismo no Noroeste do Rio Grande do Sul: revisitando a tradição histórica. *In*: CORAZZA, G.; RADIN, J. C. (Org.). **Fronteira Sul – ensaios socioeconômicos**. Florianópolis: Insular, 2016. p. 163-194.

SCHMIDT, D; PERIUS, V. Cooperativismo – cooperativa. *In*: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003. p. 63–71.

SEBRAE. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul. **Perfil das cidades gaúchas**, 2020. Disponível em: [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Panambi.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Panambi.pdf). Acesso em: 02 out. 2021.

SINGER. P. **Introdução à Economia Solidária**. Paul Singer. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TRIVINÖS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987. Cap 2, p. 30-75.

WAACK, R. S; MACHADO FILHO, C. P. Administração estratégica em cooperativas agroindustriais. *In*: **Proceedings of the Workshop Brasileiro de Gestão de Sistemas Agroalimentares**. 1999.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



ST5 - Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## COVID-19, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL <sup>1</sup>

COVID-19, CHALLENGES AND POSSIBILITIES OF CREDIT COOPERATIVISM IN NORTHERN BRAZIL

COVID-19, DESAFÍOS Y POSIBILIDADES DEL COOPERATIVISMO DE CRÉDITO EN EL NORTE DE BRASIL

**Valério Oliveira Lima Júnior<sup>2</sup>, Andrey Chama da Costa<sup>3</sup>, Samanda Araújo Serpa<sup>4</sup>,  
Airton Cardoso Cançado<sup>5</sup>**

<sup>2</sup> Mestrando pelo programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins - UFT. MBA em Agronegócio – UFT, e Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

<sup>3</sup> Mestrando pelo programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT e Graduado em Engenharia de Pesca pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

<sup>4</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, e professora no curso de Administração da Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

<sup>5</sup> Doutor em Administração pela UFLA, Mestre em Administração pela UFBA, professor e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Administração da Universidade Federal do Tocantins – UFT.

### RESUMO

Tendo em vista a intensificação do cooperativismo de crédito na Região Norte, este estudo objetiva evidenciar o cooperativismo de crédito e suas nuances frente ao atual cenário econômico brasileiro e do COVID-19 na região Norte do Brasil, e assim, apresentar uma breve reflexão acerca do conceito e das características do segmento nesta região. A pesquisa se enquadra como uma pesquisa descritiva e explicativa, o caminho estabelecido para coleta de dados está estruturado em duas etapas, o primeiro a revisão literária e documental, a segunda a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas direcionada aos dirigentes da OCB/SESCOOPs local de cada um dos estados que compõem a Região Norte. Como resultado da pesquisa, no Tocantins, o sistema OCB/TO fornece o suporte necessário para sistema de verificação tanto da qualidade dos negócios, como também da evolução da gestão e da governança cooperativa. Outro são os estados de Rondônia e Pará, tem grande potencial de ampliação das atividades cooperativas. Um dos desafios percebidos ao longo do estudo para a região Norte se dar na capacidade das cooperativas serem escaláveis e no grau de competitividade com outras instituições financeiras existentes. Conforme os dados coletados na pesquisa, mesmo com um desenvolvimento significativo nos últimos anos no setor do cooperativismo de crédito a região Norte do Brasil ainda permanece a níveis inferiores a outras regiões.

<sup>1</sup> Uma versão anterior do texto foi publicada no livro: Cooperativismo de crédito no Brasil: uma visão a partir das 5 Regiões e da pandemia de COVID-19 [recurso eletrônico] / orgs. Airton Cardoso Cançado, Samanda Araújo Serpa e Miguel Pacífico Filho. — 1. ed. — Tocantins: MC&G Editorial: Universidade Federal do Tocantins, 2022. ISBN 978-65-89369-18-9.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Palavras-chave:** Cooperativismo. Cooperativismo de Crédito. Governança Corporativa.

## ABSTRACT

In view of the intensification of credit cooperatives in the North Region, this study aims to highlight the credit cooperatives and their nuances in the face of the current Brazilian economic scenario and COVID-19 in the North region of Brazil, and thus, present a brief reflection on the concept and characteristics of the segment in this region. The research fits as a descriptive and explanatory research, the path established for data collection is structured in two stages, the first is a literary and documentary review, the second is data collection through semi-structured interviews directed to the directors of OCB / SESCOOPs location of each of the states that make up the North Region. As a result of the research, in Tocantins, the OCB/TO system provides the necessary support for a system to verify both the quality of the business, as well as the evolution of management and cooperative governance. Another is the states of Rondônia and Pará, which have great potential for expanding cooperative activities. One of the challenges perceived throughout the study for the North region is the ability of cooperatives to be scalable and the degree of competitiveness with other existing financial institutions. According to the data collected in the survey, even with a significant development in recent years in the credit cooperative sector, the North region of Brazil still remains at lower levels than other regions.

**Keywords:** Cooperativism. Credit Cooperative. Corporate governance.

## RESUMEN

Frente a la intensificación de las cooperativas de crédito en la Región Norte, este estudio tiene como objetivo destacar las cooperativas de crédito y sus matices frente al actual escenario económico brasileño y el COVID-19 en la región Norte de Brasil, y así, presentar una breve reflexión sobre el concepto y las características del segmento en esta región. La investigación se encuadra como una investigación descriptiva y explicativa, el camino establecido para la recolección de datos se estructura en dos etapas, la primera es una revisión literaria y documental, la segunda es la recolección de datos a través de entrevistas semiestructuradas dirigidas a los directores de la sede de OCB/SESCOOPs. de cada uno de los estados que integran la Región Norte. Como resultado de la investigación, en Tocantins, el sistema OCB/TO proporciona el soporte necesario para un sistema de verificación tanto de la calidad del negocio como de la evolución de la gestión y de la gobernanza cooperativa. Otro son los estados de Rondônia y Pará, que tienen un gran potencial para expandir las actividades cooperativas. Uno de los desafíos percibidos a lo largo del estudio para la región Norte es la capacidad de escalabilidad de las cooperativas y el grado de competitividad con otras instituciones financieras existentes. De acuerdo con los datos recogidos en la encuesta, aún con un desarrollo significativo en los últimos años en el sector de las cooperativas de crédito, la región Norte de Brasil todavía se mantiene en niveles más bajos que otras regiones.

**Palabras clave:** Cooperativismo. Cooperativa de crédito. Gobierno corporativo.

## 1 INTRODUÇÃO

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O objetivo do presente estudo consiste em evidenciar o cooperativismo de crédito e suas nuances frente ao atual cenário econômico brasileiro na região Norte do Brasil, e assim, apresentar uma breve reflexão acerca do conceito e das características do segmento nesta região, paralelamente, a conjectura dos efeitos diretos, indiretos e induzidos pela pandemia da Covid-19.

A região Norte se caracteriza por uma vasta extensão territorial, bem como pelas atividades econômicas condicionadas ao extrativismo vegetal e mineral, a agricultura e ao turismo. Neste contexto, o movimento cooperativista se expande através de cooperativas dos ramos Trabalho, produção de bens e serviços; Agropecuário, Consumo, Crédito e Infraestrutura. No que diz respeito às cooperativas de crédito, o processo histórico observa os estímulos inerente a natureza do segmento e do próprio movimento para o desenvolvimento em sentido regional, entendido em sua concepção econômica e social.

A pesquisa justifica-se pela necessidade, sempre invariante, no campo doutrinário, de novos estudos que contemple e favoreça uma interpretação a respeito do cooperativismo, em especial, do segmento de crédito, dada as suas gradações nos diversos contextos brasileiros, o que viabiliza ampliar e fortalecer as discussões sobre o cooperativismo (de crédito), em suas sutilezas, regional (no Norte do Brasil).

Nesse ínterim, para a construção deste trabalho foi realizada uma pesquisa empírica nos estados do Pará (PA), Amazonas (AM), Acre (AC), Roraima (RR), Rondônia (RO), Amapá (AP) e Tocantins (TO). No total foram enviados 10 formulários (Google Formulário) aos representantes da OCB/SESCOOP local, que se comprometeram em responder a pesquisa, no entanto, ao final os pesquisadores obtiverem apenas um retorno. Assim, procurou-se compreender o cooperativismo de crédito na região Norte a partir do referencial teórico apresentado e os resultados obtidos com a pesquisa de campo.

Deste modo, o trabalho está organizado em seis seções, iniciando-se com a introdução. A seção seguinte apresenta a metodologia utilizada para construção do estudo, seguida pela fundamentação teórica (Desenvolvimento), que retrata o histórico do movimento cooperativista e do cooperativismo de crédito na região Norte do Brasil. Posteriormente, é apreçoado os resultados e discussão, onde é contextualizado os números do cooperativismo de crédito na região Norte e as ponderações do representante do sistema OCB/SESCOOP local (entrevista). Na quinta seções, é abordado a partir de todo escopo levantado no estudo os desafios e as possibilidades do cooperativismo na região. Por fim, as considerações finais que sumarizam a pesquisa e sua relação com o objetivo suscitado.

## 2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é classificada como descritiva e explicativa, com abordagem qualitativa, sendo útil e necessária, ao passo que permite uma aproximação e uma leitura da realidade que não pode ser quantificada. À guisa da literatura, propõe uma análise a partir de um marco teórico-metodológico que acolhe os critérios para geração de dados e exploração das opiniões, que



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



fundamentam em compreender e interpretar o cooperativismo de crédito na região Norte (BAUER; GASKELL, 2002).

A natureza descritiva da pesquisa tem a finalidade de observar, compreender e registrar os fatos inerentes ao cooperativismo de crédito no contexto da região Norte e, assim, formular de forma clara e factual a realidade existente, sua natureza e características (VERGARA, 2016).

Na fase explicativa, o objetivo foi identificar e esclarecer os fatores que contribuem ou determinam a ocorrência do fenômeno, ou resultados levantados (MARCONI; LAKATOS, 2017; VERGARA, 2016; GIL, 2002), de maneira a possibilitar uma reflexão do status quo do cooperativismo de crédito na região Norte e, conseqüentemente, conferenciar os desafios e as possibilidades do segmento.

Ademais, a coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa bibliográfica, documental e questionário, o que caracteriza uma abordagem tanto por fontes secundárias, quanto primária. Inicialmente, por meio da revisão de literatura, tratou-se dos seguintes temas: cooperativismo e cooperativismo de crédito, história e contexto de desenvolvimento na região Norte. Para Boccato (2006) esse tipo de pesquisa traz subsídios para o conhecimento e aporte ao ambiente contextualizador da investigação (MARCONI; LAKATOS, 2017; MENEZES *et al.*, 2019). O material pertinente baseou-se em Arbués (2004), Pinho (2004), Silva (2015), Braúna (2016), Serpa (2020), SICOOB CREDIP (2022), SICOOB AMAZONAS (2022), SICOOB ACRE (2022) e SICREDI NORTE (2022), outros, documentos oficiais com destaque ao Anuário do Cooperativismo Brasileiro. Paralelamente, foram empreendidos procedimentos para a busca de informações preliminares em sites oficiais do Sistema OCB/SESCOOPs local, Banco Central do Brasil e BICOOP.

Para a coleta de dados primários, o instrumento utilizado foi o questionário, estruturado por meio de uma suíte do Google, o Google Forms, direcionado aos Dirigentes da OCB/SESCOOPs Estaduais e/ou Dirigentes de Cooperativas de Crédito da região Norte. O roteiro seguiu composto de 06 questões abertas, utilizadas para identificar: a história do Cooperativismo de Crédito no estado/região; a atuação da OCE/SESCOOP para fomentar o Cooperativismo de Crédito no estado/região; os maiores avanços do Cooperativismo de Crédito no estado/região nos últimos 20 anos; os efeitos da pandemia COVID-19 no Cooperativismo de Crédito no estado/região; e como é percebido a relação entre o Cooperativismo de Crédito e Desenvolvimento no estado/região.

A pesquisa ocorreu nos estados do Pará (PA), Amazonas (AM), Acre (AC), Roraima (RR), Rondônia (RO), Amapá (AP) e Tocantins (TO). No total foram enviados 10 formulários (Google Formulário), no entanto, ao final, os pesquisadores obtiveram apenas um retorno. Assim, procurou-se compreender o cooperativismo de crédito na região Norte a partir do referencial teórico apresentado e os resultados obtidos com a pesquisa de campo. O uso das informações para elaboração do estudo, ocorreram segundo autorização prévia dos participantes.

Assim, de maneira prática, os dados foram sistematizados, isto é, tratados e analisados a partir da base teórica abordada, com a finalidade de confrontar e determinar o cruzamento das

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



informações levantadas, ao mesmo tempo que, constitui-se um caminho para se conhecer o contexto regional ou para ampliar a fronteira do conhecimento, a partir da exploração dos dados bibliográficos (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Por fim, cabe destaque que este estudo procura contribuir com a formulação do conhecimento novo/informativo, o que, nesse sentido, não busca problematizar a realidade estudada, mas sim, perceber, contextualizar o cooperativismo de crédito na região Norte do Brasil e descrever como esta região brasileira entende e desenvolve o segmento.

## 3 DESENVOLVIMENTO

### 3.1 HISTÓRICO DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORTE

O histórico do cooperativismo na região Norte do Brasil deitou suas raízes, em parte, nos processos e políticas governamentais de integração dos estados para promover o desenvolvimento regional, tendo como ponto de partida a ocupação territorial e as atividades econômicas dessa região, condicionada ao extrativismo vegetal e mineral. Inicialmente por meio de cooperativas agrícolas e de consumo.

De acordo com Pinho (2004) um dos primeiros registros que marca uma iniciativa com propósito cooperativista surgiu em 1905, a Associação Cooperativa, criada em Belém do Pará. Posteriormente, alguns eventos fundamentados no espírito de cooperação sugeriram em 1914, os quais, a Sociedade Cooperativa Anônima A Seringueira Amazônia; a Cooperativa Operaria de Consumo, primeira cooperativa do ramo de consumo no estado do Pará; Central de Cooperativas dos Fazendeiros do Pará, eventualmente uma das primeiras Cooperativas de segundo grau do Brasil, e mais tarde em 1918, a Cooperativa Predial da Amazônia em Belém, cujo foco era o financiamento para compra de casas.

Observa-se ainda, segundo a mesma autora, as experiências cooperativas no início dos entendimentos para assentamento de imigrantes japoneses no Pará entre o então governador do estado, Dionísio Bentes, o Embaixador do Japão e membros da empresa têxtil Kanebo. Os primeiros colonos japoneses chegaram na cidade de Tomé-Açu, em 1929, e, dedicaram-se, inicialmente ao cultivo do cacau, arroz e pimenta-do-reino. Acresce a este evento a forma organizatória cooperativista assumida pelos colonos para defesa contra os intermediários; e mais à frente, em 1931 a fundação da Cooperativa de Hortaliças, transformada, em 1935, em Cooperativa Agrícola de Acará.

Outros marcos importantes ocorreram a datar a década de 1940, dentre os quais, em 1943 com a publicação do Decreto Estadual do Pará nº 4314, o qual cria o Serviço de Assistência ao Cooperativismo como forma de incentivar o cooperativismo no estado; e mais adiante, no estado do Amapá, a constituição da primeira cooperativa no estado, em 1944, a Cooperativa Agrícola Escolar de Macapá Limitada (OCB/AP, 2016).

Conforme afirma Pinho (2004), as atividades desenvolvidas na Cooperativa Agrícola Escolar de Macapá Limitada eram realizadas pelos próprios alunos e, relativamente, correspondiam ao cultivo de frutas e hortaliças, assim como a criação de aves. Outrossim, ainda em 1944, é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



fundada a Cooperativa Escolar de Mazagão. Diante dessa contextura, cabe ressaltar que à época, o órgão responsável pelo registro das cooperativas no estado do Amapá era o Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura.

Doravante a esses eventos, seguiram-se vários outros movimentos de cooperação, como: a fundação em 1946 da Cooperativa Popular de Consumo de Mazagão, Amapá; em 1947 com a promulgação da Constituição do Estado do Pará, que pela primeira vez, tornou obrigatória a criação de Cooperativas Escolares nas Escolas Públicas do estado; 1950, a constituição da Cooperativa Escolar do Curso Normal de Macapá, Amapá; 1960, a Cooperativa dos Servidores de Telecomunicações do Território Federal do Amapá; e em 1963, a Cooperativa de Consumo dos Funcionários da Divisão de Produção de Macapá, estado do Amapá. Cabe destaque, ainda em 1963, a criação do Departamento de Cooperativismo, criado no Governo de João Goulart, junto ao Banco de Crédito da Amazônia – BASA, cujo propósito era desenvolver um extenso programa de assistência e fomento às cooperativas agrícolas na região amazônica (OCB/AP, 2016; PINHO, 2004).

A partir da política desenvolvimentista e de integração do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), e delongada na década de 70, começa a surgir discussões e movimentos efetivos e abrangentes de cooperação na região Norte (BRAÚNA, 2016). No Tocantins, as cooperativas foram inseridas no território por meio de um processo de desenvolvimento subsidiado pelas políticas públicas, através de um sistema de cooperativas mistas agrícolas (ARBUÉS, 2004).

Inicialmente, as cooperativas tocantinenses eram pouco organizadas, sem apoio ou representação sistemática, marcadas por um isolamento político, econômico e administrativo. Os primeiros tentames, conforme Silva (2015), constituíam-se em um total de 41 cooperativas, sendo 35 (trinta e cinco) do ramo agropecuário, 03 (três) de consumo, 01 (uma) de mineração, 01 (uma) habitacional e 01 (uma) de eletrificação.

Em 1970, após a criação da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB é dado o início da instalação de várias Organizações Estaduais de Cooperativas - OCEs. Em 1973, a Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Pará – OCB/PA foi instituída. No mesmo ano, o Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amazonas OCB/AM também foi constituído, a princípio com a siglas OCEAM. Dentre os responsáveis que contribuíram para o surgimento da instituição, destaca-se Sr. Cariaca (Chefe do Departamento de Cooperativismo da ACAR-AMAZONAS), incumbido de confeccionar o referido projeto de criação da, então, OCEAM (OCB/PA, 2022; OCB/AM, 2022).

No ano de 1988, a OCB no Amapá foi formada com o nome de Organização das Cooperativas do Estado do Amapá-OCEAP, por iniciativa de dirigentes de cooperativas e com apoio de técnicos da Extensão Rural do Amapá. A posteriori a OCEAP, muda sua personalidade jurídica, passando então Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amapá- OCB/ AP (OCB/AP, 2022). Simultaneamente a este contexto, nascia o estado do Tocantins<sup>2</sup>, o que projetou um novo cenário para as cooperativas, com incentivos direcionados à oportunidade de

<sup>2</sup> O estado do Tocantins foi criado em outubro de 1988, com o desmembramento do estado de Goiás.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



organização, representação e unidade do movimento a nível estadual (BRAÚNA, 2016; SILVA 2015; SERPA, 2020).

De acordo Silva (2015), em 1989, foi criada a Coordenadoria de Associativismo e Cooperativismo, órgão vinculado à Secretaria da Agricultura do Estado do Tocantins, com o objetivo de cadastrar e dar apoio técnico na organização e constituição das associações e cooperativas. Ação que pode ser caracterizada pelo reconhecimento e fomento ao cooperativismo tocantinense por meio de reuniões, palestras, visitas técnicas, seminários e cursos.

Ainda em 1989, sobre terras tocantinense, a primeira experiência com propósito cooperativista marca o 1º Seminário Tocantinense de Cooperativismo, realizado em Miracema do Tocantins, capital provisória do estado, em que é instituída a Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Tocantins - OCB/TO (OCB/TO, 2022). As primeiras cooperativas registradas na OCB/TO foram: a Cooperativa Agropecuária de Alvorada Ltda – COOPERALVA; Cooperativa Agropecuária Portuense Ltda; Cooperativa Agropecuária Vale do Tocantins Araguaia Ltda – COVALE; Cooperativa dos Produtores Rurais do Norte Goiano Ltda; Cooperativa Agroindustrial Rio Formoso – COOPERFORMOSO; Cooperativa Agropecuária Fronteira da Amazônia Ltda – COOPEG; Cooperativa Mista Agropecuária do Bico do Papagaio Ltda – COMBIPA; Cooperativa Agropecuária Tocantinense – COOPERNORTE; e a Cooperativa Mista Rural do Vale do Javaés – COOPERJAVA (SILVA, 2015).

Já no estado de Roraima, conforme registros, o Sindicato das Organizações Cooperativas do Estado de Roraima – OCB/RR surge em 1995, sob a denominação de Organização das Comparativas de Roraima – OCR, com apoio parlamentar, do presidente da Assembleia Legislativa da época, o deputado Almir Sá, juntamente com as cinco cooperativas. Atualmente, somente cinco cooperativas estão registradas no Sistema OCB/RR: Cooperativa Agropecuária Nova Amazônia – COOPANA; Cooperativa dos Hortifrutigranjeiros de Boa Vista - COOPHORTA; Cooperativa Agropecuária de Roraima – COOPERCARNE; Cooperativa Agropécuaría Indígena de Pacaraima – COOP’AGI; e a Cooperativa Agropecuária dos Cinco Polos - COOPERCINCO (OCB/RR, 2022).

Por fim, cabe destaque a constituição da Federação dos Sindicatos e Organizações das Cooperativas da Região Norte – Fecoop/Norte durante o V Encontro de Presidentes e Representantes de Ramos do Cooperativismo Amazonense em 2007, uma representação sindical de segundo grau que amplia a assistência e o fomento as cooperativas e ao movimento cooperativista na região Norte. Essa instituição é integrada pelos sindicatos e organizações de cooperativas dos estados do Amazonas (OCB/AM), Amapá (OCB/AP), do Pará (OCB/PA), Rondônia (OCB/RO) e de Roraima (OCB/RR).

## 3.2 HISTÓRICO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NA REGIÃO NORTE

As primeiras cooperativas de crédito, tanto dos modelos Raiffeisen, Luzzatti quanto as mistas com seção de crédito, surgiram no Brasil entre 1878 e 1931. Conforme os registros, a primeira experiência no segmento cooperativo de crédito na região Norte foi em 1924, uma Cooperativa de Crédito do modelo Luzzatti, considerada a terceira cooperativa da Amazônia, fundada na

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



cidade de Rio Branco, Acre, e mais tarde em 1927, uma Cooperativa de Crédito do modelo Raiffeisen criada em Bragança, no estado do Pará, considerada a primeira cooperativa do modelo Raiffeisen no estado (PINHO, 2004).

A partir de 1932, com a primeira Lei Cooperativista (nº 22.239)<sup>3</sup> e consolidação parcial do movimento cooperativista no Brasil, Cooperativas Agrícolas Mistas, Cooperativas de Consumidores Mistas e outras com Seções de Crédito, fundaram no estado Pará a primeira Cooperativa Central de Crédito do Pará, uma cooperativa de 2º Grau, no modelo misto. Mais adiante, em dezembro de 1945, foi fundada a Cooperativa de Crédito de Macapá Ltda, em Amapá. Seu primeiro cooperado foi o próprio Governador do estado, Janary Nunes. O quadro social era composto por comerciantes, criadores e lavradores, dispendo de atividades variadas, como vendas no varejo, atacado, insumos agrícolas, financiamento e operações bancárias de qualquer natureza (OCB/ AP, 2022). No decorrer dos anos, em 24 e janeiro de 1964 é fundada a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo, em Belém (PA), primeira cooperativa do modelo Desjardins da Amazônia (PINHO, 2004).

Na década de 80 e início dos anos 90, apesar do difícil momento econômico, com inflação galopante e juros abusivos dos bancos públicos e privados, que configuravam quadro desafiador para empreendedores, pode-se destacar na região Norte movimentos de reestruturação do cooperativismo de crédito. No estado do Tocantins, em 1991, surge a primeira cooperativa de crédito, a Cooperativa de Crédito Rural de Paraíso – CREDIPAR (atualmente, Sicoob Tocantins), uma cooperativa genuinamente tocantinense, fundada, na cidade de Paraíso, por cooperados que faziam parte da Cooperativa Agropecuária Tocantinense COOPERNORTE. No início, o empreendimento contava com 25 cooperados e 3 funcionários (SILVA, 2015).

No ano seguinte, em 1992, no estado do Pará nasce a Unicred Belém, uma instituição financeira cooperativas, a sétima Unicred do Brasil e a primeira no Norte e Nordeste. A iniciativa decorreu de um grupo de 57 médicos, liderados por Antônio Ferreira Pinho Neto que na época era também presidente da Unimed Belém e da Federação das Unimeds da Amazônia Oriental, com apoio da OCB/PA. Hoje, após a adesão ao Sistema de Crédito Cooperativo - SICREDI, passou a denominação de Sicoob Belém (SICREDI NORTE, 2022). Ademais, ainda em 1992, é criada a SICOOB Amazônia (ex-CECRESPA, Central das Cooperativas de Crédito do Estado do Pará Ltda), que se constitui na segunda Cooperativa de 2º grau do segmento de crédito instituída na história cooperativista do estado do Pará (PINHO, 2004).

Já no estado de Rondônia, é fundada em 21 de dezembro de 1996, a Credip, primeira Cooperativa de Crédito Rural do estado de Rondônia e da região Norte do país. A cooperativa nasceu da união de 53 pessoas com o propósito de solucionar o acesso aos produtos e serviços financeiros de forma adequada e sustentável. Em 1998, a Credip inaugurou o seu primeiro ponto de atendimento, no município de Pimenta Bueno (RO), e mais adiante passou a integrar o sistema Sicoob, alterando sua nomenclatura para Sicoob Credip, com atuação em diversas localidades de Rondônia e no estado do Amazonas (SICOOB CREDIP, 2022).

<sup>3</sup> A primeira Lei do Cooperativismo foi o Decreto nº 22.239 de 1932, que tendo por base o doutrinário Rochdaleano, consagrou e garantiu as cooperativas razoável liberdade de constituição e de funcionamento (PINHO, 2004).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Dentre outras experiências, é importante registrar – muito embora não tenha obtido êxito em suas metas precípuas – o Projeto de constituição de Cooperativas de Crédito Rural desenvolvido em 1999, no estado do Tocantins, pela Secretaria da Agricultura do estado, por meio da Coordenadoria de Associativismo e Cooperativismo, cujo objetivo era buscar soluções conjuntas de fontes de financiamento que viabilizem a produção agropecuária e a melhoria da qualidade de vida das famílias rurais. Conforme afirma Silva (2015, p. 39) “Em 1999, apenas 23% dos municípios [tocantinenses] eram servidos por instituições bancárias, provocando dificuldades na aplicação de crédito do Programa Nacional de Arrendamento da Agricultura Familiar (PRONAF)”.

Outrossim, ainda em 1999, no estado do Acre, um grupo formado por 25 policiais militares, integrantes do Gabinete Militar do ex-Governador Jorge Viana, reunidos em Assembleia Geral no Auditório da antiga Emater Acre (hoje SEAPROF) criaram a Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Policiais Militares do Acre. A iniciativa buscou acompanhar e suprir as necessidades de seus associados, que dado o contexto de dificuldades financeiras tanto no estado, como nas representações de classe, sofriam com a prática da agiotagem e um alto nível de endividamento (SICOOB ACRE, 2022).

A proposta inicial consistia em emprestar pequenos valores dentro do próprio grupo, que por conta do pequeno valor subscrito que não atendia a demanda, era necessário fazer sorteios para ver qual cooperado iria pegar o dinheiro emprestado. Quando chegou a homologação do Banco Central do Brasil, a cooperativa já contava com mais de 200 cooperados e 20 mil reais de cotas. No decorrer dos anos, como forma de representar os avanços, ocorreu a mudança na nomenclatura, primeiro, Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores em Segurança Pública do Estado do Acre e, posterior filiação ao Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil – SICOOB, transforma-se em Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos do Estado do Acre - SICOOB Acre, com área de atuação em diversas cidades (SICOOB ACRE, 2022).

Ao longo dos anos 2000 as experiências cooperativas cresceram, contribuindo para o desenvolvimento regional e estruturação das atividades econômicas na região Norte. A exemplo, em 2001 no interior do estado de Rondônia no município de Buritis tem início a história do cooperativismo de crédito na região do Vale do Jamari, com a Sicoob Buritis, conduzida por um grupo de 20 empresários, pecuaristas e madeireiros da região, cujo plano visava melhorar a vida financeira da comunidade local (SICOOB AMAZONAS, 2022).

[...] Em 2005, o Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI) iniciou as operações no estado do Tocantins nos municípios de Dianópolis e Araguatins. [Posteriormente, em Palmas, capital do estado]. [...] em 2 de abril de 2012, ocorreu a incorporação da Cooperativa SICREDI Araguaia Tocantins pela SICREDI Vale do Manoel Alves-TO.

Em 2013, o SICREDI, seguindo seu planejamento estratégico, inaugurou uma unidade de atendimento no município de Pedro Afonso Tocantins (SILVA, 2015, p. 30).

No ano de 2015, a Sicoob Centro Oeste (antiga Sicoob Buritis - Rondônia), com o intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico local por meio da cooperação financeira, aumenta sua área de abrangência e se transforma em Sicoob Vale do Jamari. Em 2018, avança para o estado do Amazonas, transformando-se em SICOOB Amazônia e na cooperativa que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



mais cresceu na região Norte; e em 2019 chega à capital de Rondônia, Porto Velho e ao estado de Roraima (SICOOB AMAZONAS, 2022).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 NÚMEROS DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO NA REGIÃO NORTE

A região Norte é formada por um conjunto de sete estados, sendo eles: Acre (AC), Amapá (AP), Roraima (RR), Rondônia (RO), Amazonas (AM), Pará (PA) e Tocantins (TO) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

De acordo com o Banco Central do Brasil, data-base julho (2022), a região Norte apresentou um quantitativo de 32 cooperativas ativas. O estado que mais possui cooperativas de crédito é Rondônia com 17 instituições; seguido pelo Pará com 8; Acre com 3; e o Amazonas com 2 cooperativas de crédito. Os estados do Tocantins e Roraima apresentam somente 1 instituição cooperativa de crédito, cada. Já o estado do Amapá, é o único da região que não possui cooperativa de crédito (sede). Ainda, conforme o BCB data-base dezembro (2020), esse cenário acompanha uma tendência nacional desde 2008, que sustenta uma queda no quantitativo de cooperativas singulares de crédito, justificada por fusões, incorporações, dissoluções e outros.

Contudo, o contexto é marcado pela compensação no aumento do número de Postos de Atendimento Cooperativo – PAC, o que em contrapartida ampliou a presença das cooperativas de crédito em todas as regiões do país. Em termos percentuais, a região Norte alcançou, em 2020, 27,6% dos municípios atendidos, um incremento de 2.0 pontos percentuais em relação a 2019 (BCB, 2020). Um avanço ainda pequeno, porém, significativo dado o cenário de pandemia da Covid-19. Consoante a OCB (2021), a região dispõe de 286 postos de atendimento cooperativo.

A segmentação do ramo crédito na região, segundo o Banco Central do Brasil, data-base julho (2022), evidencia um universo composto por 2 Centrais, localizadas no estado de Rondônia, e 30 singulares. Destas, 29 estão classificadas como “clássicas” e, somente, 1 é considerada de “capital e empréstimo”. Quanto ao critério de associação, um total de 23 cooperativas de crédito representam a “livre admissão”; o critério “empresários” retrata 2 cooperativas, distribuídas nos estados de Rondônia e Amazonas; o “empregados ou servidores” 4 cooperativas, 3 no estado do Pará e 1 em Rondônia, e “Critérios de Associação Mistos – Outros” somam 1 no Pará.

Com relação ao quantitativo de cooperados, à taxa de crescimento anual 2020/2019 foi de 22,96%. Geograficamente, a região Norte compõe as maiores taxas de crescimento anual de cooperados em relação as demais regiões (BCB, 2020). A base de cooperados “Pessoa Física” aumentou 15,56%, passando de 22,79% em 2020 para 38,35% em 2021, isto é, para 476.057 mil cooperados. Para os cooperados “Pessoas Jurídicas” a taxa de crescimento foi de 8% em relação ao ano de 2020, fechando 2021 com 32% e um total de 105.050 mil cooperados (BICOOP, 2022). Cabe observar que o perfil dos cooperados “Pessoas Jurídicas” que ingressaram no segmento cooperativo de crédito nos últimos anos são, predominantemente, classificadas como microempresas e empresa de pequeno porte (BCB, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



No que tange a distribuição de cooperados por unidade federativa, o BI.COOP (2022), aponta: o estado de Roraima com 3.320, Amapá com 9.859 cooperados, Acre com 25.561, Amazonas com 34.655 e o Tocantins com 46.033 cooperados. O Pará, em termos comparativos, é o segundo estado com o maior número de cooperados, 184.435, ficando atrás do estado de Rondônia que retém 277.244 cooperados.

De acordo com a Tabela 01, é possível evidenciar o percentual da população que compõe as cooperativas de crédito na região Norte. A Tabela está organizada conforme ordem decrescente dos dados percentuais de cada região para facilitar a visualização da ocupação posicional das regiões com destaque em relação a região Norte.

**Tabela 01** – Percentual da população associada a cooperativa

DADOS DE DEZEMBRO DE 2016 A DEZEMBRO DE 2020					
Região	Dez 2016	Dez 2017	Dez 2018	Dez 2019	Dez 2020
Sul	13,8%	14,7%	15,6%	16,7%	18,1%
Centro-Oeste	4,2%	4,4%	4,8%	5,4%	6,2%
Sudeste	2,6%	2,8%	2,9%	3,2%	3,4%
Norte	0,9%	1,1%	1,2%	1,4%	1,8%
Nordeste	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
Total no Brasil	3,7%	3,9%	4,2%	4,5%	4,9%

Fonte: Tabela adaptada, de acordo com os dados do Banco do Brasil (2020).

Observa-se, de acordo com a Tabela 01, que de dezembro de 2016 a dezembro de 2020 o percentual de associados, progressivamente cresceu saindo de 0,9% e chegando a um percentual de 1,8%, contudo, a região Norte mantém um crescimento ainda tímido em comparação com outras regiões, exceto a região Nordeste. Outrossim, conforme a Tabela 02, a região Norte continua com uma das menores taxas de penetração no segmento de crédito, ficando à frente apenas da região Nordeste.

**Tabela 02** – Proporção de municípios por região

POPULAÇÃO ASSOCIADA	Proporção de Municípios percentual da população associada a cooperativa – dez/2020				
	NORDESTE	NORTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
Menos de 1%	87,2%	71,3%	22,7%	22,1%	0,8%
De 1% a 5%	9,0%	15,1%	28,9%	36,6%	5,0%
De 5% a 10%	2,0%	4,0%	14,1%	18,5%	6,1%
De 10% a 25%	1,6%	8,4%	22,9%	18,3%	25,0%
De 25% a 50%	0,3%	1,1%	10,7%	4,0%	32,1%
Mais de 50%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	30,9%

Fonte: Tabela adaptada, de acordo com os dados do Banco Central (2020)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



De acordo com os dados apresentados, em 71,3% da região Norte, menos de 1% da população é associada a uma cooperativa de crédito, o que vai de encontro ao fato da região em relação as demais regiões do país, ainda ter a menor participação, em termos absoluto, no total de cooperados, assim como, uma baixa participação no Sistema Nacional de Crédito Cooperativo – SNCC, que em 2020 destacou-se em 3% (BCB, 2020), o que evidencia a necessidade de envolver mais a população da região Norte no cooperativismo.

Por fim, no que concerne ao número de empregos gerados pelas cooperativas de crédito, em panorama geral, no ano de 2021, o segmento somou 89.381 empregos diretos, um aumento de 11,47% frente ao ano de 2020, que evidenciou 79.121 postos de trabalhos. Em 2021, os estados da região Norte englobaram um total de 12.028 empregos e destes 1.844 novos empregos gerados (OCB, 2022). Os valores são bem expressivos por reunir somente cooperativas de crédito, o que expõe a contribuição direta do segmento para o desenvolvimento regional de cada uma das Unidades Federativas, em especial, para a região Norte.

## 4.2 ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA OCB/SESCOOP LOCAL

Nesse tópico foi realizado um questionário com dez questões abertas, com aplicação a um (a) representante da OCB/SESCOOP local da região norte e a organização dos dados foi realizado a transcrição literal das respostas, como instrumento de coleta de dados utilizou-se da ferramenta Google Formulário, no total foram enviados 10 formulários aos representantes da OCB/SESCOOP local, que se comprometeram em responder a pesquisa, ao final os pesquisadores obtiverem apenas um formulário preenchido.

### *Discorra a sua opinião sobre o cooperativismo de crédito:*

Modelo ideal para democratizar os serviços financeiros e acesso ao crédito. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

### *No que concerne ao conceito de cooperativismo de crédito, o entrevistado emitiu a seguinte opinião:*

Mais que uma associação de pessoas, vejo nas cooperativas de crédito a oportunidade real de ofertar serviços financeiros completos à população, principalmente em municípios considerados pouco atrativo para os grandes bancos privados e públicos. É a inclusão financeira das pessoas (OCB/SESCOOP 01, 2021).

### *Sobre a importância do cooperativismo de crédito para sociedade contemporânea, o entrevistado declarou que:*

As cooperativas de crédito são um modelo de negócio que se diferencia principalmente pela proximidade com os associados. Hoje mais do que nunca relacionamento é um valor de grande importância. E o cooperativismo possibilita essa experiência, oferecendo atendimento completo, com vários produtos e serviços financeiros, mas tendo um papel orientativo junto a cada um deles (OCB/SESCOOP 01, 2021).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



***A respeito do contexto histórico do cooperativismo de crédito no estado/região, o entrevistado respondeu que:***

A cooperativa (com sede no Tocantins) mais antiga e em funcionamento foi constituída em março/91 – atual Sicoob Tocantins. Foi constituída inicialmente para atender as demandas de crédito rural. Passou por diversas mudanças, inclusive se tornando de livre admissão. No final da década de 90, houve iniciativa por parte do Governo do estado em fomentar a constituição de novas cooperativas desse ramo – das 6 cooperativas constituídas à época, 4 funcionaram por um breve período. Sendo posteriormente liquidadas e/ ou incorporadas com a chegada do SICREDI no Estado. Atualmente temos 3 cooperativas em funcionamento, com unidades em vários municípios. Sicoob Tocantins – com sede em Paraíso do Tocantins, está presente em de 13 municípios, possui mais de 10 mil cooperados. Sicredi União MS/TO e Oeste da Bahia, com sede em Campo Grande, está presente em mais de 13 municípios do Tocantins, possui mais de 25 mil cooperados. Sicoob Unicentro Brasil, presente em 3 municípios do Tocantins, conta com mais de 5 mil cooperados em nosso estado. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

***Em relação ao período de atuação profissional do entrevistado com cooperativismo na região Norte, o entrevistado informou que:***

Mais de 30 anos (desde abril/1991). (OCB/SESCOOP 01, 2021).

***No que se refere a atuação da OCB/SESCOOP para fomentar o Cooperativismo de Crédito no estado/região, o entrevistado declarou que:***

O Sistema OCB/SESCOOP-TO atua nas mais diversas áreas para fomentar o cooperativismo no Tocantins, e em especial ao crédito disponibilizamos ferramentas de avaliação da gestão, governança e desempenho. Programas de formação continuada e aprimoramento para dirigentes, cooperados e colaboradores. Atendemos de forma personalizada por meio de consultorias e instrução prática assistida, além do portfólio de iniciativas centralizadas e comuns, que são ofertados para todas as cooperativas. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

***Sobre os aspectos que se referem aos avanços do Cooperativismo de Crédito no Estado/Região nos últimos 20 anos, o entrevistado relatou que:***

Algumas leis complementares, desde a LC 130/2009 – que possibilitou avanços significativos para as cooperativas de crédito por livre admissão; outra mais recente LC 161/18, que possibilita a movimentação financeira de municípios via cooperativas de crédito, entre outros. - A busca constante para a gestão profissionalizada – no qual o Sistema OCB/SESCOOP é grande fomentador. A criação do FGCoop – deu mais segurança e confiança para que as pessoas depositem/ movimentem nas cooperativas. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

***Com relação aos efeitos da pandemia COVID-19 no Cooperativismo de Crédito no estado/região, o entrevistado enfatiza que:***

De um modo geral, as cooperativas souberam se adequar ao momento para atender o cooperado em dificuldade, e esse é o propósito de sua existência. Tem que estar ao lado de quem é dono, em todas as situações. Talvez seja por isso, que as cooperativas no Tocantins, como no Brasil cresceram mais de 10% em 2020 e continua crescendo em 2021 numa projeção melhor ainda, tanto nas operações de empréstimos,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



financiamentos, depósitos, quanto na abertura de novas unidades. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

## ***Quanto a percepção do entrevistado no que se refere a relação entre o Cooperativismo de Crédito e Desenvolvimento na Região Norte, o entrevistado relatou que:***

O crescimento apontado na questão anterior, é resultado dessa relação entre cooperativas x desenvolvimento. Elas são grande investidoras e incentivadoras do desenvolvimento local. E pela particularidade – dos cooperados serem os próprios donos – tem que haver responsabilidade, compromisso da aplicação dos recursos em projetos de forma correta e sustentável, O Capital, recursos tem que circular sem prejudicar o coletivo. Com certeza, no mínimo, onde tem uma cooperativa de crédito – a comunidade é melhor assistida com serviços financeiros. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

## ***Sobre algum tema ou questão que não foi levantada na entrevista, o respondente expressou que:***

Apenas registrar que, para 2022 – as cooperativas de crédito que estão no Tocantins projetam um aumento em torno de 15% do número de cooperados e nas operações financeiras. (OCB/SESCOOP 01, 2021).

## **5 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO**

De acordo com a Lei nº. 5.764 de 1971, que define a Política Nacional de cooperativismo, as cooperativas de crédito são caracterizadas por ser uma instituição financeira que é concebida pela associação de pessoas para desenvolver a prestação de serviços financeiros aos seus associados. Por isso, diversos autores apontam o cooperativismo de crédito como a forma mais propícia para a popularização das finanças no Brasil. Em meio à crise – sanitária, econômica, social e política – é notável a adesão cada vez mais frequente de novos associados, a geração de empregos e o aumento da distribuição e consolidação das cooperativas de crédito nas cinco regiões brasileiras, claro, que não na mesma proporção (BCB, 2020).

Um dos desafios percebidos ao longo do estudo para a região Norte se dar na capacidade das cooperativas serem escaláveis e o grau de competitividade com outras instituições financeiras existentes, para isso, nota-se que é preciso aumentar da participação das cooperativas de crédito na região, bem como, a adesão de mais associados.

Outro grande desafio está na compreensão do funcionamento desse modelo institucional (cooperativo financeiro), associado ao desenvolvimento econômico e o equilíbrio social. As cooperativas de crédito atuam na formação e educação profissional, assim como, no desenvolvimento de outras cooperativas e também na efetivação social dos cooperados e da localidade onde as sedes/unidades de atendimento estão instaladas.

No Tocantins por exemplo, o sistema OCB/TO fornece o suporte necessário para sistema de verificação tanto da qualidade dos negócios, como também da evolução da gestão e da governança cooperativa. Nesse sentido, realiza a orientação na constituição e no funcionamento



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



das organizações cooperativas e faz a representação tanto dos interesses econômicos como aqueles que se encontram no âmbito social em todos os níveis das cooperativas.

Outro exemplo a ser citado são os estados de Rondônia e Pará que tem grande potencial de ampliação das atividades cooperativas. O estado do Tocantins está numa fase de expansão do cooperativismo de crédito, com grandes perspectivas de investimento na produção rural, contudo, mesmo com esse potencial, Serpa (2020) enfatiza alguns desafios, como a baixa participação dos cooperados, tanto nas assembleias gerais quanto nos cursos oferecidos, que viabiliza preparo e a construção de um caminho de engajamento dos cooperados. Outro aspecto importante que merece atenção é a inconformidade no processo de divulgação e comunicação interna, na relação cooperativa-cooperados.

Isto posto, entre os anos de 2011 e 2013 no que tange ao crescimento da região Norte do Brasil, as operações de crédito cresceram de forma estabilizadas. Já a vinculação com os depósitos a região Norte e Nordeste, a evolução média anual ultrapassou até mesmo as expectativas nacional do cooperativismo no período. Nesse contexto Ênio (2014), avalia o cenário do potencial de crescimento para a região Norte, evidenciando que o setor do cooperativismo de crédito depende de mais incentivos ao andamento das cooperativas com maior quadro social, bem como, na elevação das margens operacionais.

Conforme os dados coletados na pesquisa, mesmo com um desenvolvimento significativo nos últimos anos no setor do cooperativismo de crédito a região Norte do Brasil ainda permanece a níveis inferiores a outras regiões. Os números demonstram que o interesse dos associados no segmento das cooperativas de crédito vem crescendo na região e ganhando força, isso demonstra também a dinamização e sofisticação do setor, o que aumenta por parte das cooperativas a responsabilidade na prestação dos serviços e a capacidade de resolução de problemas financeiras aos cooperados. Nesse mesmo sentido, Ênio (2014), afirma que estados como Rondônia, Pará e Tocantins estão inseridos em um contexto histórico que levará algum tempo para ser transformado, embora haja nesses estados um desenvolvimento significativo.

Cabe destaque, ainda, a aprovação da Medida Provisória nº 1052/2021 e do Projeto de Lei Complementar (PLP) 27/2020. A MP nº 1052/2021 aprovada em 21 de outubro de 2021, pelo Senado Federal garante o repasse mínimo de 10% dos recursos dos fundos constitucionais do Norte – FNO as cooperativas do segmento de crédito, estas garantias até a data da aprovação eram previstas somente para os fundos da região Centro – Oeste. Na prática, a proposta viabiliza para as cooperativas de crédito da região Norte a possibilidade de expandir a oferta de financiamentos, o que promove uma melhora no atendimento aos cooperados e mais possibilidade de investimentos local.

Ademais, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 27/2020, aprovado recentemente no dia 24 de agosto de 2022, sanciona a Lei Complementar 130/09 e moderniza a legislação do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo – SNCC. Esse novo marco regulatório promove o cooperativismo financeiro e proporciona meios de protagonismos na economia brasileira.

O aprimoramento trazido a Lei Complementar 130/09 está facultado em três dimensões: governança; conceitual e estrutural; e operacional. As inovações preveem que as cooperativas de crédito possam disponibilizar novos produtos ao quadro social; boas práticas e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



aprimoramento da governança; possibilidade de fortalecer a atuação nas comunidades, pela destinação do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social – Fates; admissão de novos cooperados em todo o território nacional em decorrência da atualização do conceito de área de atuação das cooperativas (área de admissão de associados), dentre outras medidas.

O texto fomentado reforça a atuação do cooperativismo de crédito como instrumento de geração de renda e oportunidades, tendo em vista o seu potencial na irrigação da economia, no desenvolvimento e justiça social, fortalecendo a atuação desse segmento nas comunidades onde estão inseridas, especialmente, em regiões de desigualdade socioeconômica. A exemplo da região Norte, as novas medidas podem projetar desenvolvimento significativo, tanto nas atividades e negócios locais, como na dilatação do cooperativismo de crédito, ampliando sua presença nos demais municípios ainda não atendidos.

Por fim, mesmo com todos os desafios nos avanços para região Norte com relação ao cooperativismo, a atuação das cooperativas revela grande importância para o desenvolvimento da região. A expansão da rede se faz necessária, uma vez que, o papel do cooperativismo é fundamental para as atividades de pequenas e médias empresas, e para o fomento dos produtores rurais da região. É preciso desenvolver trabalhos de inclusão e conscientização do cooperativismo, bem como buscar novas maneiras de atender aos associados existentes e alcançar novos cooperados, dado o fato da região não ser tradicionalmente cooperativista e não têm uma cultura consolidada do setor. No que tange ao atendimento, a região Norte tem um bom percentual alcançando 27,6% dos municípios atendidos, o desafio é continuar o crescendo e avançando nesse quesito.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo este estudo, regata-se o objetivo apresentado, de maneira a evidenciar a análise realizada pelos pesquisadores. O objetivo geral consiste em evidenciar o cooperativismo de crédito na regional Norte do Brasil e o seu contexto histórico. O objetivo proposto foi alcançado e os resultados foram apresentados ao longo do estudo.

Ao examinar o cenário das cooperativas de crédito na região norte ficou evidente que a adesão de novos cooperados, o que estabelece uma nova relação de oferta e demanda por esse tipo de serviço oferecidos pelas cooperativas de crédito. Nesse ponto de vista, reflete para a expansão de mercado das cooperativas de crédito singulares obtendo crescimento de 22,7% para pessoas físicas e 23,1% para pessoas jurídicas referentes ao ano de 2020. Assim, o panorama da região norte em relação as cooperativas e as cooperativas de crédito aos poucos vão se expandindo e ganhando maior mercado no cenário regional.

A limitação do estudo se esculpiu devido a plena crise sanitária da Covid-19, o que impossibilitou de serem feitas visitas técnicas em alguns dos pontos estratégicos da OCB/SESCOOP devido ao distanciamento social, outrossim, geográfico.

Outro fator condicionante da pesquisa, foi a baixa adesão dos representantes de todos os estados da região norte a pesquisa, embora pelo menos um representante de cada estado confirmou a participação no estudo, possivelmente teve reflexo devido ao questionário ser aplicado pelo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Google formulário, por essa razão, a análise da região não foi feita de forma a englobar toda a região conforme a metodologia proposta.

Nesse mesmo sentido, a pesquisa ficou restrita a algumas informações e as fontes de dados encontradas sobre a região norte embora sejam diversas evidenciam praticamente as mesmas informações, os materiais levantados nos sites oficiais do cooperativismo são padronizados o que dificultou a formulação do referencial teórico sobre a história do cooperativismo da região norte e a história do cooperativismo de crédito da região norte.

Diante do cenário apresentado, sugere-se que sejam realizados novos estudos com pesquisas empíricas e bibliográficas a com a finalidade de enriquecer a literatura existente sobre o cooperativismo de crédito na região norte e seu contexto histórico.

Consequentemente, foi possível identificar que embora a região norte seja uma das regiões com menos cooperativismo de crédito em comparação com outras regiões de maior tradição nessa atividade como o Sul do Brasil, um aspecto notável é que a região norte nos últimos anos está em plena ascensão e expansão dos números de cooperativas e de serviços oferecidos aos cooperados filiação ao Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil – SICOOB, transformase em Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos do Estado do Acre - SICOOB Acre, com área de atuação em diversas cidades (SICOOB ACRE, 2022).

## REFERÊNCIAS

ANUARIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO. **Compreender o presente escrever o futuro**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://anuario.coop.br/> . Acesso em: 8 fev. 2022.

ARBUÉS. M. P. A migração e a construção de uma (nova) identidade regional: Gurupi (1958-1988). In: GIRALDIN, Odair (Org.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. 2ª ed. Goiânia: UFG, 2004.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. 516 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relações de instituições em funcionamento no país**, 2022. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao\\_instituicoes\\_funcionamento](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao_instituicoes_funcionamento). Acesso em: 26 ago. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Crescimento das Cooperativas de Crédito**. [S. l.], 2020. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/Documents/reb/boxesreb2020/boxe\\_6\\_crescimento\\_cooperativas.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/Documents/reb/boxesreb2020/boxe_6_crescimento_cooperativas.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Panorama do Sistema Nacional de crédito cooperativo**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/PANORAMA%20SNCC%202020.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Panorama do Sistema Nacional de Crédito**

**Cooperativo**. [S. l.], 2020. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama>. Acesso em: 1 fev. 2022.

BICOOP. **O cooperativo financeiro**. Disponível em: <https://www.bicoop.com.br/portal/relatorio/cooperados>. Acesso em: 26 ago. 2022.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 196, de 24 de agosto de 2022**. Altera a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-complementar-196-2022.htm#:~:text=%C3%89%20facultada%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20de,previs,tas%20no%20caput%20deste%20artigo.%22>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRAÚNA, A. A. **O papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins**. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Palmas: UFT, 2016.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BÚRIGO, F L. **Finanças e Solidariedade: Uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. 2006. 375 f. Tese (Dotourado) - Universidade Federal de Santa Catarina, [S. l.], 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89011/224151.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 set. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (CNF). **Pandemia reduz rede bancária; 89 cidades perdem agências**. [S. l.], 7 fev. 2022. Disponível em: <https://cnf.org.br/pandemia-reduz-rede-bancaria-89-cidades-perdem-agencias/>. Acesso em: 1 fev. 2022.

Disponível em: [https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod\\_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf](https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf). Acesso em 23 ago. de 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MAPAS**. [S. l.], 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/10861-mapas-regionais.html?edicao=18242&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MEINEN, E.; PORT, M. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios**. Brasília: Confebras, 2014. 550 p.

MENEZES, A. H. N.; F. R. D.; L. O. R. C.; T. E. S. S.; **Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância / Petrolina-PE**, 2019. 83 p.: 20 cm. 1 Livro digital.

MUNDOCOOP, **Lei que moderniza Sistema Nacional de Crédito Cooperativo é sancionada**. [S. l.], 29 ago. 2022. Disponível em: <https://mundocoop.com.br/22/destaque/lei-que-moderniza-sistema-nacional-de-credito-cooperativo-e-sancionada/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **História do Cooperativismo**. [S. l.], 26 nov. 2021. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Anuário do cooperativismo**. Disponível em: <https://anuario.coop.br/ramos/credito>. Acesso em 27 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS DO ESTADO DO PARÁ (OCB/PA). **História**. Disponível em: <https://paracooperativo.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo#:~:text=A%20OCB%20FPA%20foi%20institu%C3%ADda,representando%20e%20fortalecendo%20o%20setor.&text=A%20nova%20institu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema,e%20o%20aperfei%C3%A7oamento%20da%20gest%C3%A3o>. Acesso em 24 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS DO ESTADO DO TOCANTINS (OCB/TO). **OCB/TO**. Disponível em: <https://www.tocantinscooperativo.coop.br/ocbto/>. Acesso em 24 fev. 2022.

PINHO, D. B. **O Cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SERPA, S. A. **Cooperativismo de crédito no Tocantins: uma análise dos princípios cooperativistas na cooperativa Sicoob Tocantins**. Palmas. 2020. 184f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/2995>. Acesso em: 1 fev. 2022.

SILVA, J. A. da. **Cooperativismo no Tocantins: uma análise das políticas públicas estaduais**. 2015, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

SINDICATO DAS ORGANIZAÇÕES COOPERATIVAS DO ESTADO DE RORAIMA (OCB/RR). **Sistema OCB/RR**. Disponível em: <https://www.ocbrr.coop.br/institucional/sistema-ocb-rr>. Acesso em 24 fev. 2022.



SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO AMAPÁ (OCB/ AP). **História**. Disponível em: [https://amapa.coop.br/historia\\_ocb\\_ap/](https://amapa.coop.br/historia_ocb_ap/). Acesso em 24 fev. 2022.

SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO AMAZONAS (OCB/AM). **Nossa história**. Disponível em: <https://somoscooperativismo-am.coop.br/ocb>. Acesso em 24 fev. 2022.

SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO DO BRASIL ACRE (SICOOB ACRE) - **Histórico de Cooperativismo de Crédito SICOOB Acre**. Disponível em: <https://www.sicoobacre.com.br/historico-da-cooperativa>. Acessado em 27 fev. 2022.

SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO DO BRASIL AMAZONAS (SICOOB AMAZONAS). **Histórico de Cooperativismo de Crédito SICOOB Amazonas**. Disponível em: <https://www.sicoob.com.br/web/sicoobamazonia/sicoob-amazonia>. Acessado em 27 fev. 2022.

SISTEMA DE CRÉDITO COOPERATIVO (SICREDI NORTE). **Cooperativa de Crédito “Nossa História”** - Histórico de Cooperativismo de Crédito no Pará - Disponível em: <https://www.sicredi.com.br/coop/norte/sobre-cooperativa/>. Acessado em 27 fev. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatório de pesquisa em administração**. 16 ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST5: Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS, ORGANIZAÇÕES COLETIVAS E DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS: UM ESTUDO DA REGIÃO DO MATOPIBA

AGRICULTURAL ESTABLISHMENTS, COLLECTIVE ORGANIZATIONS AND SOCIOECONOMIC DIMENSIONS: A STUDY OF THE MATOPIBA REGION

ESTABLECIMIENTOS AGRÍCOLAS, ORGANIZACIONES COLECTIVAS Y DIMENSIONES SOCIOECONÓMICAS: UN ESTUDIO DE LA REGIÓN DE MATOPIBA

Laudelina Alves Ribeiro<sup>1</sup>, Ricardo Rippel<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PPGDRA) e Mestra em Economia (PPGE) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – *Campus* de Toledo/PR. Bolsista CAPES. E-mail: Laudelinaribeiro@outlook.com

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PPGDRA) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – *Campus* de Toledo/PR. Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br

### RESUMO

A região do Matopiba é considerada a nova fronteira agrícola por exibir particularidades em relação a tecnologia empregada, e pelo uso e ocupação das terras. O objetivo deste estudo foi analisar a influência das organizações coletivas e das dimensões socioeconômicas sobre a produção dos estabelecimentos agropecuários na região do Matopiba em 2017. A metodologia empregada foi a Análise Fatorial por meio do método dos componentes principais. Os resultados evidenciam que os estabelecimentos agropecuários dos municípios que possuem bons resultados socioeconômicos e a associação às organizações coletivas detêm um desempenho melhor na produção da região.

**Palavras-chave:** Produção. Economia Regional. Desenvolvimento Regional.

### ABSTRACT

The Matopiba region is considered the new agricultural frontier because it has particularities in relation to the technology employed, and the use and occupation of land. The objective of this study was to analyze the influence of collective organizations and socioeconomic dimensions on the production of agricultural establishments in the Matopiba region in 2017. The methodology employed was the Factor Analysis through the principal components method. The results show that the agricultural establishments of municipalities that have good socioeconomic results and association with collective organizations have a better performance in the production of the region.

**Keywords:** Production. Regional Economics. Regional Development.

### RESUMEN

La región de Matopiba se considera la nueva frontera agrícola por presentar particularidades en relación con la tecnología empleada y el uso y ocupación de la tierra. El objetivo de este estudio fue analizar la influencia de las organizaciones colectivas y las dimensiones socioeconómicas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



en la producción de los establecimientos agrícolas de la región de Matopiba en 2017. La metodología empleada fue el Análisis Factorial mediante el método de componentes principales. Los resultados muestran que los establecimientos agrícolas de los municipios que tienen buenos resultados socioeconómicos y la asociación con organizaciones colectivas tienen un mejor rendimiento en la producción de la región.

**Palabras clave:** La producción. Economía regional. Desarrollo regional.

## INTRODUÇÃO

O Matopiba é denominado como a nova fronteira agrícola sendo composto por tecnologias de alta produtividade em sua expansão, além de possuir características diferenciadas sobre a utilização e a ocupação das terras (com exceções em alguns casos) não apresentando significativos desmatamentos, mas sim alterações na utilização e no modo fundiário das terras. Sendo assim, nos campos e cerrados as pastagens nativas extensivas e tradicionais foram alteradas por culturas anuais que possuem em sua produção novas tecnologias, exibindo entre elas a irrigação (MIRANDA; MAGALHÃES; CARVALHO, 2014a).

A união das iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia constitui a expressão MATOPIBA, a região é composta por 337 municípios em um total de aproximadamente 73 milhões de hectares no qual fazem limite com 31 microrregião geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O território compreende 324.326 estabelecimentos agrícolas correspondentes a 33.929.100 hectares com 46 unidades de conservação equivalente a 8.334.679 hectares, 35 terras indígenas representando 4.157.189 ha, e 781 assentamentos de reforma agrária e áreas quilombolas com 3.033.085 há, assim, correspondendo a 13.967.920 ha. regularmente distribuído na região (19,1%) (MIRANDA; MAGALHÃES; CARVALHO, 2014b).

A região do Matopiba é heterogênea em seus tipos de estabelecimentos, existem muitos miniprodutores que possuem uma quantidade inferior de 50 hectares no nordeste do Maranhão (Coroatá, Chapadinha, Vargem Grande, Codó e Caxias) e no Sul do Matopiba Baiano (Correntina, Baianópolis, Bom Jesus da Lapa e Piratinga). Essas propriedades rurais não são classificadas como grandes perante o Cerrado e a produção de grãos, sendo apropriadas a produção de suínos e aves. Todavia, destaca-se que os pequenos e médios estabelecimentos são majoritariamente familiares (SANTOS FILHO et al., 2016).

Na região existe ausência de cooperativas na produção de grãos, mesmo com a precisão de desenvolver a infraestrutura para escoamento da produção e o aperfeiçoamento das tecnologias que reduzem os efeitos da seca na produção (SANTOS, 2012). Conforme Neves, Castro e Freitas (2019), a presença de cooperativas agropecuárias auxiliam a compor as economias de escala, acesso a novos mercados, redução de custos pela integração vertical, redução dos riscos em ações conjuntas, além de proporcionar pela assistência técnica a obtenção e a adesão de tecnologias e insumos, possibilitando também o poder de barganha aos associados para a captação de melhores preços.

Perante esse cenário, tem-se o seguinte questionamento: qual é a influência das organizações coletivas e das dimensões socioeconômicas sobre a produção dos estabelecimentos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



agropecuários? Há que se apontar que este estudo se justifica pelo fato de o Matopiba ser uma fronteira agrícola em expansão, posto que, as organizações coletivas e os fatores socioeconômicos são elementos que podem contribuir com a expansão produtiva na região. Ademais, com a realização deste estudo pretende-se auxiliar o Estado na inserção de políticas públicas direcionadas a necessidade local, pois este também é um instrumento que pode contribuir significativamente com o desenvolvimento do Matopiba.

Na área, conforme Pereira e Pauli (2016), o capital transnacional tornou-se notório nessa região em virtude da intensa convergência de crises e pelo aumento da disparada mundial por terras, assim, conceituando a região como fronteira agrícola da estrangeirização da terra. Para Garcia et al. (2021), embora ocorra uma expansão fronteiriça na região, crescimento das cidades, investimentos (governamental e privado) em infraestrutura e logística, o Matopiba precisa de avanço na infraestrutura de estradas e energia, além de melhorias na distribuição de renda na esfera socioeconômica que por sua vez estimula as desigualdades regionais em alguns municípios, em razão da concentração de renda. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi analisar a influência das organizações coletivas e das dimensões socioeconômicas sobre a produção dos estabelecimentos agropecuários na região do Matopiba em 2017.

Este estudo possui, além da introdução, mais quatro seções. A segunda seção exibe a revisão de literatura abrangendo notas sobre as organizações coletivas e apontamentos socioeconômicos da região do Matopiba. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos, seguido dos resultados e discussões. As considerações finais são apontadas na última seção.

## REVISÃO DE LITERATURA

### Notas sobre as organizações coletivas

A ascensão do pensamento socialista ocorreu em 1800 e os diversos tipos de socialismo (socialismo utópico, socialismo do estado, socialismo cristão, anarquismo, socialismo marxista, comunista, revisionismo, sindicalismo e socialismo da guilda) possuíam muitas características em comum, entre elas, ressalta-se a visão de que a sociedade é contida de classes diferentes com objetivos opostos entre si. Os socialistas observavam os problemas não resolvidos da época que eram decorrentes das reclamações dos trabalhadores contra o capitalismo do *laissez-faire*, assim, proporcionando atos em fábricas, reforma sanitária, associações cooperativas, leis de compensação de trabalhadores, sindicatos, pensões e entre outros (BRUE, 2006).

Segundo Guimarães et al. (2015), o ponto principal do início do cooperativismo moderno ocorreu em 1844 pela fundação da Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale localizada no distrito de Lancashire na Inglaterra, nesse período já havia as pré-cooperativas, contudo, só após a constituição da cooperativa de Rochdale iniciou-se os princípios socialistas associacionistas/utópicos de Robert Owen, François Fourier, Charles Gide e entre outros. Os autores reiteram que o surgimento do cooperativismo está ligado com o início da revolução industrial, onde os trabalhadores tinham uma condição de vida difícil, em que a cooperação foi o meio usado para encarar os problemas socioeconômicos daquela época.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Todavia, existe uma diferença entre o associativismo e o cooperativismo. Conforme SEBRAE (2009), a associação é um modo de reunir pessoas físicas ou sociedades jurídicas com os mesmos objetivos, com o intuito de perfazer as dificuldades e obter benefícios aos seus associados, organizando juridicamente um grupo de pessoas para executar atividades sem fins lucrativos. Os princípios associativistas são: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos sócios; participação econômica dos sócios; autonomia e independência; educação formação e informação; interação; e, interesse pela comunidade. Desse modo, as associações podem assumir diversas formas sendo diferenciadas pelos objetivos que pretendem atingir e pela forma jurídica: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); cooperativas; sindicatos; fundações; organizações sociais; e, clubes.

Na concepção de Fiorin (2007), as atividades sociais são apropriadas para serem desenvolvidas pelas associações, enquanto as atividades comerciais são mais adequadas às cooperativas, posto que, essa diferença de natureza indica dois elementos, o tipo de vínculo existente e o que os associados recebem de suas organizações como resultado. De acordo com o SEBRAE (2009), as associações buscam promover a assistência: social; educacional; cultural; representação política; defesa de interesses de classes; e, filantropia. Já as cooperativas procuram possibilitar aos seus associados um negócio rentável com o propósito econômico.

Já o cooperativismo consiste na união de pessoas que buscam atingir um objetivo comum sem a obtenção de lucro, logo, seu objetivo é a cooperação entre os associados sem haver individualismo entre as pessoas, visando alcançar as suas necessidades. Os seus princípios são regidos pela: adesão livre e voluntária; controle democrático pelos sócios; participação econômica dos sócios; autonomia e independência; educação, treinamento e informação; cooperação entre cooperativas; e, preocupação com a comunidade (FIORIN, 2007). Sobre a contribuição socioeconômica das cooperativas Ilha, Leismann e Rippel (2011) realçam que esta precisa estar associada as escolhas de seus dirigentes quanto a sua administração.

Em consonância com a Organização das Cooperativas no Brasil (OCB) (2020), as cooperativas possibilitam alcançar a efetivação do Desenvolvimento sustentável (ODS), todavia, no âmbito dos processos e instituições de desenvolvimento de ordem eficiente e interativa isso pode ocorrer mediante a aplicação dos seus valores e princípios (democrático), transparência e responsabilidade. Globalmente várias cooperativas fazem ações em benefício dos ODS, em especial as áreas de: proteção ambiental; acessibilidade a bens e serviços; extinção da pobreza; e, desenvolvimento de um sistema alimentar mais sustentável.

De acordo com Ramborger et al. (2021), as cooperativas precisam desenvolver e aperfeiçoar o desempenho dinâmico dos seus cooperados com o intuito de contribuir com as alterações na parte operacional de modo a obter um melhor desenvolvimento tecnológico. Com relação ao processo educacional das cooperativas, Staback, Schmidt e Willers (2020) salientam que este possui um aspecto estratégico por visar o estímulo a integração ativa dos cooperados, pelo uso dos recursos oferecidos (produtos/serviços) de ordem econômica e/ou assistencial e pela influência no gerenciamento delas.

Acerca do cooperativismo agropecuário, Farias e Espíndola (2016) afirmam que este originou-se em razão das combinações geográficas de ordem natural e socioeconômicas, em que os problemas da sociedade estão inseridos no espaço no qual são estipulados pelas esferas



socioeconômicas e políticas. Para Alves e Ferrera de Lima (2018, p. 586), “o fortalecimento das cooperativas agropecuárias durante o processo de modernização e consolidação do agronegócio alteraram os padrões de acumulação de capital nas economias regionais e integraram as propriedades rurais a transformação industrial”.

O cooperativismo é essencial no ambiente agropecuário por integrar diversos tipos de produtores rurais, além de ter um elo com a agricultura familiar e ser um mecanismo econômico relevante (JOHNSTON; SANTANA; SANTOS, 2020). As cooperativas agrícolas empregam atividades que envolvem a industrialização/comercialização da produção à fatores relacionados com a aquisição de equipamentos e insumos, assistência técnica, crédito e entre outros elementos (JOHNSTON; SANTANA; SANTOS, 2020). No ambiente rural, os produtores rurais associados são os que predominantemente compõem as cooperativas com a finalidade de atender os seus interesses produtivos por meio dessas organizações (NEVES; CASTRO; FREITAS, 2019).

E segundo Canquerino e Bertolini (2019), as organizações estão cada vez mais passando por grandes mudanças socioeconômicas e ambientais em um ambiente de forte competitividade, logo, essas procuram através de estratégias competitivas se distinguir no mercado com o intuito de obter um resultado positivo, difícil de ser copiado pelos concorrentes e de longo prazo. Na concepção de Moraes e Schwab (2019), as cooperativas vão além da questão financeira, elas são instituições que atuam de modo estratégico para a continuidade dos agricultores no campo, assim, reorganizando a agricultura familiar, expandindo as perspectivas e ensejos, sobretudo após a criação de políticas de desenvolvimento rural direcionadas a agricultura familiar.

Em seu estudo Alves e Ferrera de Lima (2018) abordam que as políticas governamentais e as ações são relevantes para assegurar que as cooperativas atuem de forma mais flexível, tenham linhas de crédito diversificadas e custeio aos produtores rurais, avanço da infraestrutura de escoamento de *commodities*, melhorias na dimensão educacional (capacitação/qualificação), tal como as parcerias que podem ser realizadas entre os governos, universidades e cooperativas com o objetivo de aprimorar a gestão das mesmas e fortalecer as comunidades em relação à diversidade regional das cadeias produtivas.

Desse modo, observa-se a relação existente entre o associativismo e o cooperativismo, em que o associativismo precede o cooperativismo. Enquanto o associativismo não almeja fins econômicos, as cooperativas visam contribuir com os seus cooperados economicamente. No âmbito agropecuário, o cooperativismo integra e auxilia uma vasta gama de produtores rurais que buscam alcançar os seus objetivos pessoais mediante as estratégias de mercado. Contudo, políticas direcionadas a esse setor podem contribuir com o desenvolvimento dos mesmos na esfera técnica (educação, capacitação, qualificação) quanto no subsídio ao crédito.

### **Apontamentos socioeconômicos da região do Matopiba**

Os municípios do Matopiba foram estabelecidos por meio do Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA), Portaria n. 244, de 12 de novembro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), totalizando 337 municípios distribuídos entre os estados da Bahia (30), Maranhão (135), Piauí (33) e Tocantins (139) (MAPA, 2015).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

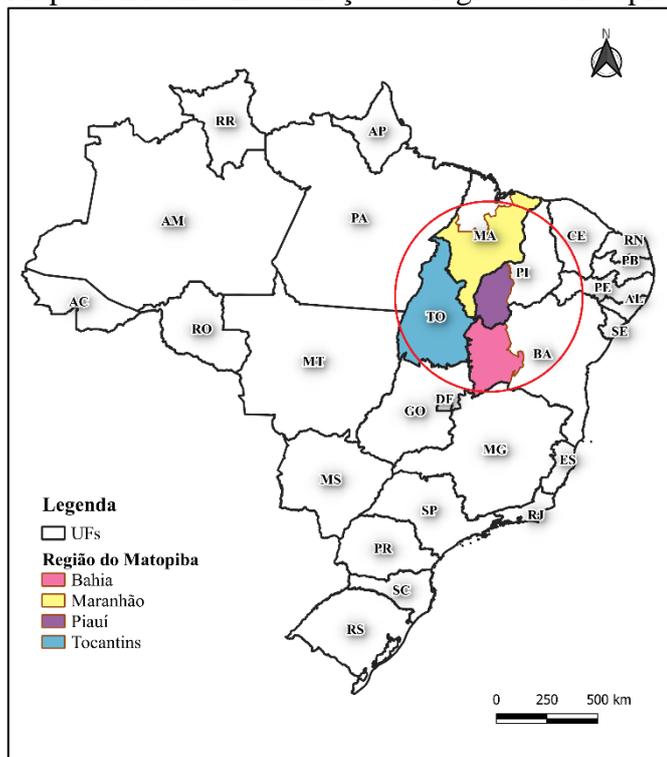


APOIO:



Para Souza e Pereira (2019), a logística é um dos pontos principais no PDA do Matopiba, sendo um planejamento do Estado em predispor esta localidade ao mercado, principalmente às grandes corporações que operam na dinamização da produção ou às que atuam no desenvolvimento estratégico do mercado de terras. Com relação à delimitação territorial desse local, Garcia et al. (2021) acresce que apenas o estado do Tocantins compõe integralmente a região. O Mapa 1 exhibe a localização do Matopiba.

Mapa 1: Brasil – Localização da região do Matopiba



Fonte: Elaborado pelo autor com os dados do IBGE (IBGE, 2021d).

Conforme Pereira, Porcionato e Castro (2018), desde 1990 o tipo de produção agrícola que vem sendo desenvolvida no Matopiba tem influenciado positivamente os indicadores socioeconômicos, no entanto, com exceções visto que há regiões no território que possuem um desenvolvimento tardio em relação às regiões brasileiras mais dinâmicas. Há que se destacar que as transformações que a região tem vivenciado são provenientes em grande parte do crescimento da fronteira agrícola do Cerrado brasileiro, bem como dos programas federais voltados para o âmbito socioeconômico, como a garantia de renda mínima, infraestrutura básica de saneamento e energia elétrica, e educação. Apesar desses investimentos o Matopiba ainda possui problemas socioeconômicos, em especial no Maranhão que apresentou um melhor resultado, mas que quando comparado aos demais municípios é considerado uma melhora modesta.

Os 73 milhões de hectares pertencentes ao Matopiba estão localizados majoritariamente no bioma Cerrado, o qual passa por intensas restrições ambientais mesmo sendo uma relevante fronteira agrícola. A sua ocupação pode proporcionar em termos de Brasil uma expansão da produção agrícola e pecuária, todavia, isso precisa estar alinhado com a aplicação de recursos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



em ciência e tecnologia com a finalidade das restrições ambientais serem ultrapassadas, dado que o crescimento da utilização dos recursos naturais, principalmente os recursos hídricos, podem influenciar nos problemas ambientais (GARCIA; VIEIRA FILHO, 2018). Mingot et al. (2014) enfatizam que a região possui um ambiente diverso e complexo, devido o território dispor de uma convivência social ampla que abrange desde a agricultura empresarial e familiar, áreas de preservação, povos indígenas e quilombolas, e, objeções direcionadas ao solo e clima.

De acordo com Buainain, Garcia e Vieira Filho (2018), os quesitos de solo, topografia, clima e potencial de exploração rápida está longínquo de ser homogêneo, pois há áreas que possuem um bom desempenho e áreas que exibem uma fragilidade ambiental (sendo o seu uso não aconselhável a agropecuária intensiva), assim evidenciando que o desenvolvimento não será desempenhado de modo harmonioso e homogêneo. Salienta-se que o Matopiba se diferencia das demais fronteiras por possuir uma estrutura fundiária nitidamente estabelecida, por conseguinte a sua ocupação se dá mediante a integração de terras apropriadas e definidas junto ao novo padrão produtivo (utilização intensiva de capitais). Desse modo, a transformação produtiva necessita dos processos migratórios, uma vez que os mesmos pela transformação cultural causam alterações através do conhecimento e experiências externas.

Para Pereira, Porcionato e Castro (2018), uma questão a ser analisada no Matopiba é a concentração de renda, pois os fatores produtivos (terra, capital e tecnologia) estão disponíveis a poucos e a condição de enclave no território está atrelada a agricultura voltada a monoculturas (soja, milho e algodão), além de ser dominada por agentes econômicos oriundos de grupos multinacionais do agronegócio e grandes fundiários. Ribeiro et al. (2020) destacam que políticas públicas direcionadas para a desconcentração de renda no Matopiba, em especial aos municípios da área Norte e/ou aos pequenos produtores rurais (agricultura familiar e/ou setor de serviços) – que exibem o menor indicador nesse quesito – podem possibilitar uma melhor sustentação e apoio ao encadeamento da agricultura, com o potencial de contribuir para o aumento dos rendimentos produtivos agrícola.

Em suma, verifica-se que a nova fronteira agrícola apresenta um bom desempenho acerca da produção agrícola refletindo em bons resultados nos indicadores socioeconômicos, porém, esse desenvolvimento não está sendo homogêneo em toda a região devido o desenvolvimento atrasado de alguns locais. Além disso, o que diferencia o Matopiba das demais fronteiras agrícolas do país é a delimitação da sua estrutura fundiária, mas os fatores produtivos estão acessíveis a poucos o que ocasiona a concentração de renda na região.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo foi utilizado a Análise Fatorial pela técnica estatística do método dos componentes principais da rotação ortogonal Varimax dos estudos de Mingoti (2005), Hair Júnior et al. (2009) e Fávero e Belfiore (2017), com a finalidade de analisar a influência das organizações coletivas e das dimensões socioeconômicas sobre a produção dos estabelecimentos agropecuários na região do Matopiba em 2017. Sendo assim, essa técnica de estatística multivariada constitui um conjunto de fatores por meio da associação de variáveis interdependentes.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Segundo Hair Júnior et al. (2009), a Análise Fatorial é uma técnica interdependente que possui o objetivo de determinar no estudo a estrutura das variáveis, por isso as variáveis desempenham um papel essencial em toda análise multivariada podendo ser inclusas no modelo dezenas, centenas ou milhares. Desse modo, a Análise Fatorial proporciona um ferramental que possibilitada a análise estrutural das correlações de um vasto número de variáveis, denominando-se como fatores. Os fatores são altamente intercorrelacionados e retratam as dimensões do interior dos dados.

Fávero e Belfiore (2017) acrescentam que essa análise tem o intuito de realizar uma redução estrutural, verificar a validade dos constructos estabelecidos previamente, criar *rankings*, e obter a inexistência de multicolinearidade pela eliminação dos fatores ortogonais, seguido da utilização de técnicas multivariadas confirmatórias. Para Mingoti (2005), a formação desse modelo ocorre pela matriz de correlação teórica  $P_{p \times p}$ , em que os  $m$  fatores comuns de início são desconhecidos e se relacionam de modo linear com as variáveis padronizadas, a construção da Análise Fatorial é apresentada a seguir (Equação 1).

$$Z_p = l_{p1} F_1 + l_{p2} F_2 + \dots + l_{pm} F_m + \varepsilon_p \quad (1)$$

Em que, existe uma relação linear entre as variáveis  $Z_p$  e as novas variáveis aleatórias  $F_j$ ,  $j = 1, 2, \dots, m$ , no qual carece de identificação. Os erros aleatórios são reproduzidos pelo  $\varepsilon_p$ , sendo os erros de medida e à variação de  $Z_p$  (MINGOTI, 2005).

Nos estudos de Bartlett (1954), Mingoti (2005), Hair Júnior et al. (2009) e, Fávero e Belfiore (2017) podem ser vistos a estimação do método de extração de fatores dos componentes principais (redução estrutural), e a adaptação da Análise Fatorial pela estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e pelo teste de esfericidade de Bartlett. Por sua vez, a estimação das técnicas de estatísticas multivariada para a agropecuária pode ser consultada nos estudos de Hoffmann (1992), Rezende, Fernandes e Silva (2007), Silva et al. (2014), Garcia et al. (2020), Garcia et al. (2021), e entre outros.

Para alcançar o objetivo proposto deste estudo, foram utilizadas as variáveis: V1 – PIB; V2 – População; V3 – IFDM educação; V4 – Ensino fundamental anos finais urbano; V5 – Ensino fundamental anos finais rural; V6 – Ensino médio urbano; V7 – Ensino médio rural; V8 – Educação profissional urbana; V9 – Vínculos CLT; V10 – Vínculos estatutários; V11 – Taxa de distorção idade-série no fundamental total; V12 – Taxa de distorção idade-série no médio total; V13 – Área plantada total (ha); V14 – Área colhida total (ha); V15 – Estabelecimentos agropecuários associados às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo); V16 – Estabelecimentos agropecuários não associados às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo); V17 – Estabelecimentos agropecuários que fazem adubação; V18 – Estabelecimentos agropecuários que usam agrotóxicos; e, V19 – Estabelecimentos agropecuários que recebem orientação técnica.

As fontes de dados utilizada para extração das variáveis são oriundas da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Censo Agropecuário de 2017, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Teixeira (INEP), e Ministério do Trabalho (MTB) (Firjan, 2021; IBGE, 2021a; 2021c; 2021e; INEP, 2021a; 2021b; MTB, 2021).

A variável PIB foi deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) com base o ano de 2017 (IPEA, 2021). Já a variável IFDM educação foi usada como *proxy* para o ano de 2017, em virtude da disponibilidade desse dado ser contemplados somente até o ano de 2016. Outras variáveis foram inseridas no modelo, porém, não exibiram comunalidade  $> 0,5$  (robusta), em razão disso precisou excluí-las da estimativa.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir do método de análise multivariada foi estimado no modelo 337 municípios e 19 variáveis, obtendo a matriz ( $337 \times 19$ ). O teste de Bartlett foi significativo ao nível de significância de 2%, assim, rejeitando a hipótese nula e aceitando a hipótese alternativa de que a matriz de correlação é uma matriz identidade. A adequabilidade dos dados foi verificada pelo teste de KMO, com o resultado de 0,815 é viável o uso da análise fatorial. A regra de Kaiser ou critério de raiz latente estabeleceu a quantidade de fatores, recomendando somente a aceitação de valores superiores a 1, sendo determinados como insignificantes autovalores abaixo de 1.

Em seguida, foram reconhecidos os 4 fatores com autovalores superiores a 1, esses fatores explicam as características das 19 variáveis originais. O método de rotação ortogonal Varimax foi utilizado para maximizar as cargas fatoriais, sendo as cargas redistribuídas para os fatores que possuem menor percentual de variância. Os 4 fatores averiguados na pesquisa após a rotação exibem variância acumulada de 79,2%, como pode ser visto a seguir (Tabela 1).

Tabela 1: Autovalores, variância explicada por cada fator e variância acumulada

Fator	Autovalor	Variância explicada pelo fator (%)	Variância acumulada (%)
Fator 1	7,591	32,502	32,502
Fator 2	3,454	20,479	52,981
Fator 3	2,187	13,564	66,545
Fator 4	1,819	12,675	79,220

Fonte: elaborado pelo autor com os dados da pesquisa (2021).

A comunalidade mostra a variância da variável e colabora com a constituição de um fator determinado, para Hair Júnior et al. (2009) a comunalidade precisa ser  $> 0,5$ , diante disso somente deve ser aceito as variáveis que se enquadram nesse critério. Os valores identificados nesta estimação garantem a variabilidade formada das variáveis e representada pelos 4 fatores.

As cargas fatoriais também foram interpretadas conforme Hair Júnior et al. (2009), os valores entre  $\pm 0,30$  a  $\pm 0,40$  são considerados mínimos para interpretação, valores acima de  $\pm 0,50$  são classificados como cargas de valores significativos, e valores superior a  $\pm 0,70$  são tidos como bem estruturados.

As comunalidades e as cargas fatoriais são exibidas na Tabela 2, destaca-se que os maiores coeficientes das variáveis estão em negrito.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Tabela 2: Cargas fatoriais e comunalidades

Variáveis	Cargas fatoriais				Comunalidades
	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	
V1	<b>0,903</b>	0,074	0,333	-0,096	0,940
V2	<b>0,865</b>	0,435	0,068	-0,056	0,945
V3	0,194	-0,203	-0,005	<b>-0,817</b>	0,747
V4	<b>0,889</b>	0,328	0,046	-0,102	0,911
V5	0,155	<b>0,852</b>	0,035	0,216	0,799
V6	<b>0,887</b>	0,373	0,074	-0,072	0,937
V7	0,118	<b>0,703</b>	-0,074	0,122	0,529
V8	<b>0,933</b>	0,019	0,052	-0,054	0,877
V9	<b>0,975</b>	-0,003	0,136	-0,091	0,977
V10	<b>0,870</b>	-0,015	0,012	-0,036	0,758
V11	-0,101	0,013	0,003	<b>0,901</b>	0,821
V12	-0,019	0,129	-0,016	<b>0,859</b>	0,756
V13	0,078	-0,011	<b>0,962</b>	0,055	0,934
V14	0,078	-0,012	<b>0,961</b>	0,055	0,933
V15	0,147	<b>0,817</b>	0,063	0,115	0,706
V16	0,108	<b>0,792</b>	0,233	0,082	0,701
V17	0,305	0,368	<b>0,573</b>	-0,153	0,581
V18	0,083	<b>0,786</b>	0,023	-0,064	0,630
V19	<b>0,476</b>	0,347	0,435	-0,188	0,572

Fonte: elaborado pelo autor com os dados da pesquisa (2021).

Os fatores (Tabela 2) foram designados conforme as características das variáveis que obtiveram as maiores cargas fatoriais, a seguir são classificadas as nomenclaturas:

**Fator 1** – Socioeconômico, educacional e orientação técnica;

**Fator 2** – Ensino rural, estabelecimentos agropecuários associados ou não às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo) e uso de agrotóxicos;

**Fator 3** – Área plantada, área colhida e adubação; e,

**Fator 4** – Desenvolvimento educacional.

O Fator 1 classificado como socioeconômico, educacional e orientação técnica apresenta o maior número de variáveis (8) e o maior percentual de variância total (32,5%). As variáveis são: V1 – PIB; V2 – População; V4 – Ensino fundamental anos finais urbano; V6 – Ensino médio urbano; V8 – Educação profissional urbana; V9 – Vínculos CLT; V10 – Vínculos estatutários; e, V19 – Estabelecimentos agropecuários que recebem orientação técnica. Todas essas variáveis possuem uma alta correlação, assim, comprovando a sua convergência em relação às características das mesmas. As altas cargas fatoriais das variáveis desse fator evidenciam que no Matopiba existe uma forte correlação entre o emprego e o nível de escolaridade, isto é, o PIB da região está atrelado com a população residente, com o ensino urbano e com os estabelecimentos agropecuários que recebem orientação técnica.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Para Pereira, Porcionato e Castro (2018), houve melhora no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Matopiba sendo este resultado da melhoria do IDHM Educação, evidenciando que a população da região está atingindo um maior ingresso no ensino. A melhora nos índices educacionais ocorreu em 2010, contudo, ainda há 47% dos municípios da região que apresentam muito baixo desempenho nesse quesito, visto que a maioria se encontra localizados no Maranhão (55%). Sobre a assistência técnica no Matopiba, em seu estudo Garcia et al. (2021) argumentam que a maioria dos municípios dispõe de programas de assistência técnica, dado que sua preocupação abrange desde o caráter produtivo aos indicadores socioeconômicos.

A análise do Fator 2 – Ensino rural, estabelecimentos agropecuários associados ou não às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo) e uso de agrotóxicos – perfaz a contemplação das variáveis: V5 – Ensino fundamental anos finais rural; V7 – Ensino médio rural; V15 – Estabelecimentos agropecuários associados às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo); V16 – Estabelecimentos agropecuários não associados às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo); e, V18 – Estabelecimentos agropecuários que usam agrotóxicos.

As variáveis desse fator possuem uma interessante correlação e variância total de 20,5%, exibindo que os estabelecimentos agropecuários que possuem ou não associação às organizações coletivas tem relação com o ensino rural e a utilização de agrotóxicos, todavia, observa-se os estabelecimentos agropecuários associados às organizações coletivas detém uma correlação maior nesse fator quanto comparado aos que não são associados, mostrando que o associativismo e o cooperativismo são mais significativas para o desenvolvimento agropecuário da região.

Conforme Neves, Castro e Freitas (2019), os municípios pertencentes ao Norte e Nordeste possuem uma baixa taxa de adesão dos produtores a associação às cooperativas, especialmente aos municípios oriundos do Ceará, Maranhão, Piauí, Amazonas e Roraima. No entanto, existe no Nordeste uma riqueza associativista distribuída pelas associações formais e informais. Destarte, pela ótica de Castro (2012), a adesão ao sistema de cooperativas agropecuárias pode contribuir em diversos quesitos com os produtos, por intermédio da aquisição de crédito, assistência técnica, compra de insumos, e benefícios competitivos por meio de melhores preços e condições para a comercialização da produção.

Por sua vez, o Fator 3 denominado como área plantada, área colhida e adubação é composto pelas variáveis: V13 – Área plantada total (ha); V14 – Área colhida total (ha); e, V17 – Estabelecimentos agropecuários que fazem adubação. Essas variáveis exibem correlação significativa demonstrando a relação existente entre os elementos produtivos, vale ressaltar que a variância total desse fator foi de 13,6%. Segundo Marques, Silva e Dias (2020), o Matopiba enquadra-se como uma agricultura científica de caráter global, em que a quantidade produzida sobre a área plantada precisa expandir constantemente, conseqüentemente os bens científicos como sementes, inseticidas, fertilizantes e corretivos, tal como a assistência técnica gera a instituição de sistemas (entre o território e a sociedade) que racionalizam as práticas direcionando a uma homogeneização.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por fim, o fator 4 intitulado como Desenvolvimento educacional abrange as variáveis: V3 – IFDM educação; V11 – Taxa de distorção idade-série no fundamental total; e, V12 – Taxa de distorção idade-série no médio total. Essas variáveis são fortemente correlacionadas apontando a variância explicada em 12,7%, porém, a variável V3 possui uma relação negativa com as variáveis V11 e V12, expondo que o baixo desenvolvimento educacional dos municípios do Matopiba está atrelado as taxas de distorções existentes no ensino fundamental e médio. De acordo com Gumbowsky et al. (2020), a educação possibilita oportunidades de crescimento pessoal que influencia na região em que os agentes são atuantes, portanto, o desenvolvimento e a educação são discussões presentes em diversos setores, visto que a educação é um investimento socioeconômico importante para a redução da desigualdade social.

Com o intuito de verificar as particularidades municipais, verificou-se os municípios que apresentaram os valores mínimos e máximos de cargas fatoriais nos fatores presentes na estimação (Tabela 3).

Tabela 3: Cargas fatoriais – municípios que exibiram os valores mínimos e máximos

Cargas fatoriais			
	Fator		Município
F1	Mínimo	-0,60573	Baianópolis (BA)
	Máximo	13,5979	Palmas (TO)
F2	Mínimo	-2,61611	Palmas (TO)
	Máximo	5,83217	Codó (MA)
F3	Mínimo	-1,17722	Imperatriz (MA)
	Máximo	9,47594	São Desidério (BA)
F4	Mínimo	-2,31633	Tupirama (TO)
	Máximo	4,1809	Currais (PI)

Fonte: elaborado pelo autor com os dados da pesquisa (2021).

Os escores do Fator 1 indicam que o município de Baianópolis (BA) possui a menor carga fatorial e Palmas (TO) exhibe a maior carga fatorial sobre os quesitos socioeconômico, educacional e orientação técnica na região. Segundo dados do IBGE (2021b), o último Censo apontou que Baianópolis (BA) em 2010 teve uma população estimada em 13.850, IDHM de 0,589 e percentual do rendimento nominal mensal *per capita* de até ½ salário mínimo a 55,9% da população. Em contrapartida, em consonância com Oliveira (2019), Palmas é a capital do Tocantins sendo desenvolvida com planejamento. Dessa forma, o município e o seu entorno são polos de base diversificada de atividade produtiva, pois a mobilidade de capital e das pessoas são estimulados pelo corredor da BR-153 e pelas rodovias estaduais menores.

Com relação ao Fator 2, Palmas (TO) apresentou o menor escore e Codó (MA) apontou o maior escore acerca do ensino rural, estabelecimentos agropecuários associados ou não às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo) e uso de agrotóxicos. Como discutido anteriormente, em Palmas (TO) está localizado os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo o que a caracteriza como uma sede administrativa, isto, contribui com o seu baixo desempenho rural. No tocante do município de Codó (MA), os autores Craveiro et al. (2019) diagnosticaram em seu estudo que os agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores do Campo Agrícola Fomento que mais usam agrotóxicos em suas lavouras possuem suas culturas voltadas



para o milho, feijão, arroz, sendo o herbicida o mais utilizado. Entretanto, a maior parte dos sócios não possuem instrução para o manuseio do mesmo (desconhecendo o significado das cores presentes nas faixas dos agrotóxicos), e também nem possuem acompanhamento e fiscalização do Fomento.

O Fator 3 contou com Imperatriz (MA) com a carga fatorial mais baixa e com São Desidério (BA) com a carga fatorial mais elevada no aspecto área plantada, área colhida e adubação. O município de Imperatriz é destaque no Maranhão na indústria, obtendo a 2ª colocação no *ranking* dos 10 maiores municípios que atingiram a maior participação no setor industrial em 2016, suas principais atividades econômicas no setor secundário estão associadas a indústria de transformação e a construção civil (IMESC, 2018). Entretanto, São Desidério (BA) está localizado na microrregião de Barreiras onde há a maior produção do Matopiba de algodão, feijão, milho, soja e sorgo, se classificando como o maior produtor de algodão e milho (PEREIRA; PORCIONATO; CASTRO, 2018).

No Fator 4, Tupirama (TO) apresentou a menor carga fatorial e Currais (PI) deteve a maior carga fatorial em relação Desenvolvimento educacional. Em conformidade com o resultado com a Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (CEPRO, 2016), o IDHM Educação de Currais (PI) em 2010 foi de 0,438, possuindo 28,05% de pessoas com 18 anos ou mais com Ensino Fundamental completo, 95,33% das crianças de 5 a 6 anos na escola, 65,60% dos adolescentes de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental, 31,08% dos jovens com ensino fundamental completo e 26,41% das pessoas com 18 a 20 anos com o ensino médio completo. Esse baixo resultado educacional corrobora para a forte correlação do município com este fator, pois o baixo desenvolvimento educacional do Matopiba está associado com as taxas de distorções do ensino fundamental e médio.

Em síntese, os resultados exprimem que os municípios que compõem o Matopiba estão se desenvolvendo no tocante das questões produtivas, cooperativas e socioeconômicas, mas, observa-se que há na região municípios que carecem de assistência nesses quesitos. Deste modo, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da educação urbana e rural podem contribuir para o desenvolvimento social quanto para o desenvolvimento local, pois capacita a sociedade e influência sobre a dinâmica da produção da região. Outro ponto relevante é o incentivo às organizações coletivas, principalmente as cooperativas, visto que essas organizações podem auxiliar através dos seus recursos (crédito, assistência técnica, compra de insumos, comercialização e entre outros elementos) os produtores dos estabelecimentos agropecuários a atingirem melhores resultados em suas comercializações.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi analisar a influência das organizações coletivas e das dimensões socioeconômicas sobre a produção dos estabelecimentos agropecuários na região do Matopiba em 2017. Como procedimentos metodológicos utilizou-se a Análise Fatorial pela técnica estatística do método dos componentes principais da rotação ortogonal Varimax.

A análise multivariada proporcionou estabelecer 4 fatores para o estudo da região do Matopiba com o uso das variáveis que abrangeram as dimensões socioeconômicas, organizações coletivas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



(associativismo e cooperativismo) e a produção. Sendo assim, os principais fatores consistiram em: Socioeconômico, educacional e orientação técnica; Ensino rural, estabelecimentos agropecuários associados ou não às organizações coletivas (associativismo e cooperativismo) e uso de agrotóxicos; Área plantada, área colhida e adubação; e, Desenvolvimento educacional.

Os resultados das escores fatoriais do Matopiba apontam que os estabelecimentos agropecuários com maior produção estão vinculados ao ensino urbano e rural, a orientação técnica, ao manejo produtivo como o uso da adubação e de agrotóxico, a associação às organizações coletivas e a não associação às organizações coletivas. Porém, salienta-se que a associação às organizações coletivas exibiu uma correlação mais significativa na estimação. Diante disso, melhorias socioeconômicas e incentivos às organizações coletivas, especialmente na instituição de cooperativas podem influenciar positivamente na produção da região.

No que diz respeito aos resultados das escores fatoriais dos municípios, esses corroboram com os resultados da estimação dos fatores da região retirando que a melhoria da produção de uma região está atrelada ao ensino urbano e rural, orientação técnica, as técnicas de manejo e às organizações coletivas. Desse modo, políticas públicas voltadas as necessidades locais podem refletir positivamente sobre a produção dos estabelecimentos agropecuários e auxiliar na dinâmica regional. O incentivo a adesão dos produtores às cooperativas também é um fator importante, dado que no Norte e Nordeste há uma pequena participação às organizações coletivas e no Nordeste existe uma predominância ao associativismo.

Para estudos futuros, sugere-se a análise da dispersão espacial das cooperativas e das associações existentes no Matopiba, com o intuito de verificar a localização das mesmas e se existem *clusters* desse segmento na região.

## REFERÊNCIAS

ALVES, L. R.; FERRERA DE LIMA, J. COOPERATIVISMO AGROPECUÁRIO E DE CRÉDITO DO BRASIL DO AGRONEGÓCIO. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, n. 2, Ed. Especial, p. 558-587, jan., 2018.

BARTLETT, M. S. A note on the multiplying factors for various  $c^2$  approximations. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 16, n. 2, p. 296-298, 1954.

BRUE, S. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A economia agropecuária do Matopiba. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 2, p. 376-401, jun./set., 2018.

CANQUERINO, Y. K.; BERTOLINI, G. R. F. A DISCUSSÃO CIENTÍFICA SOBRE O COOPERATIVISMO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 23, n. 2, p. 9-28, jul./dez., 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



CASTRO, C. N. **A AGRICULTURA NO NORDESTE BRASILEIRO:**

**OPORTUNIDADES E LIMITAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, Texto para discussão 1786, p. 1-43, nov., 2012.

CRAVEIRO, S. A. SOBRINHO, O. P. L. SANTOS, F. I. O. OLIVEIRA, L. S. PEREIRA, A. I. S. **DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE O USO DE AGROTÓXICOS POR AGRICULTORES FAMILIARES DO CAMPO AGRÍCOLA FOMENTO EM CODÓ, MARANHÃO, BRASIL. Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA, Três Lagoas, Edição Especial, v. 9, n. 3, p. 1-14, ago./dez., 2019.**

FARIAS, F. R.; ESPÍNDOLA, C. J. O cooperativismo agropecuário do Sul do Brasil a partir da conjuntura econômica dos anos 1980: alteração territorial de seu centro dinâmico. **Geosul, Florianópolis, v. 31, n. 61, p. 227-248, jan./jun., 2016.**

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). 2021. **Evolução do IFDM Educação – 2005 a 2016.** Disponível em: <<https://firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

FIORIN, J. A (org.). **Introdução ao Cooperativismo.** Ijuí: Sapiens Editora, 2007.

FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO PIAUÍ (CEPRO). 2016. **O IDH DOS MUNICÍPIOS DO PIAUÍ POR TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO.** Disponível em: <[http://www.cepro.pi.gov.br/download/201702/CEPRO20\\_5e483dee73.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/201702/CEPRO20_5e483dee73.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2021.

GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. O papel da dimensão ambiental na ocupação do MATOPIBA. **Confins, n. 35, out., 2018.**

GARCIA, U. S.; RIBEIRO, L. A.; SILVA, J. S.; SHIKIDA, P. F. A. DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E TECNOLÓGICA MUNICIPAL DA PRODUÇÃO CANAVIEIRA NA REGIÃO DO MATOPIBA (BRASIL). **Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 23, p. 1-16, 2021.**

GARCIA, U. S.; WANDER, A. E.; MUNIZ, L. C.; CUNHA, C. A. Dimensões fatoriais determinantes da inovação tecnológica e os aspectos competitivos da orizicultura em São Mateus do Maranhão (MA, Brasil). **Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 16, n. 42, p.106-122. jul./set., 2020.**

GRUMBOWSKY, A. JURASZEK, L. NOERNBERG, E. I. MAIA, E. D. W. **EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A UNESCO E AS INTERAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Interação – Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão, Varginha, v. 22, n. 2, p. 79-83, out., 2020.**



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). 2021a. **Taxas de Distorções Idade-série**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>>. Acesso em: 22 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). 2021b. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 22 out. 2021.

JOHNSTON, F. L.; SANTANA, A. S.; SANTOS, G. R. Produção agropecuária e cooperativismo na região sul do Brasil: destaques dos dados do censo agropecuário de 2017. **Boletim regional, urbano e ambiental**, 23, Ed. Especial Agricultura, p. 135-147, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10484>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

MARQUES, M. D.; SILVA, R. O.; DIAS, J. Desenvolvimento territorial no MATOPIBA: análise a partir dos fluxos de comércio entre os anos 2000 e 2018. *Nexus econômicos*, v. 14, n. 1, p. 110-132, jan./jun., 2020.

MINGOTI, R.; BRASCO, M. A.; HOLLER, W. A.; LOVISI FILHO, E.; SPADOTTO, C. A. 2014. **Matopiba**: caracterização das áreas com grande produção de culturas anuais. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/991059/matopiba-caracterizacao-das-areas-com-grande-producao-de-culturas-anuais>>. Acesso em: 20 out. 2021.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Portaria n. 244**, de 12 de novembro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, n. 217, 13 de nov. de 2015. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/11/2015&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=336>>. Acesso em: 10 out. 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTB). 2021. **RAIS Estabelecimento Id** – Qtd Vínculos CLT – Qtd Vínculos Estatutários. Disponível em: <<https://bi.mte.gov.br/bgcaged/>>. Acesso em: 22 out. 2021.

MIRANDA, E. E.; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. 2014a. **NT n. 1**: “Proposta de delimitação territorial do Matopiba”. Disponível em: <<https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/gite/projetos/matopiba/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MIRANDA, E. E.; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. 2014b. **NT n. 2**: “Proposta de um sistema de inteligência territorial estratégica para o Matopiba”. Disponível em:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<<https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/gite/projetos/matopiba/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Revista do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 49, p. 67-79, jan./jun., 2019.

NEVES, M. C. R.; CASTRO, L. S.; FREITAS, C. O. O impacto das cooperativas na produção agropecuária brasileira: uma análise econométrica espacial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 559-576, out./dez., 2019.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins**. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins/EDUFT, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS NO BRASIL (OCB). 2020. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/publicacao/79/anoario-do-cooperativismo-brasileiro>>. Acesso: 14 nov. 2021.

PEREIRA, C. N.; PORCIONATO, G. L.; CASTRO, C. N. Aspectos socioeconômicos da região do Matopiba. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n.18, p. 47-59, jan./jun. 2018.

PEREIRA, L. I.; PAULI, L. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do MATOPIBA. **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**, Edição Especial, v. 11, n. 23, p. 196-224, jun., 2016.

RAMBORGER, B. M.; BORBA, M. C.; RAMOS, J. E. S.; KINDLEIN, L. CAPACIDADES DINÂMICAS EM COOPERATIVAS: ADAPTANDO-SE AS MUDANÇAS CONTEMPORÂNEAS. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 25, n. 2, p. 9-22, jul./dez., 2021.

REZENDE, M. L.; FERNANDES, L. P. S.; SILVA, A. M. R. UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE FATORIAL PARA DETERMINAR O POTENCIAL DE CRESCIMENTO ECONÔMICO EM UMA REGIÃO DO SUDESTE DO BRASIL. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 19, p. 92-109, 2007.

RIBEIRO, L. C. S.; LÔBO, A. S.; SILVA, L. D.; ANDRADE, N. F. S. Padrões de crescimento econômico dos municípios do MATOPIBA. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 3, p. 1-17, 2020.

SANTOS FILHO, J. I.; TALAMINI, D. J. D.; SCHEUERMANN, G. N.; BERTOL, T. M. Potencial do Matopiba na produção de aves e suínos. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXV, n. 2, p. 90-102, abr./mai./jun., 2016.

SANTOS, E. L. O. A presença de cooperativas na área de produção de grãos: um estudo da participação nordestina do Matopiba. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 18, n. 39, p. 236-245, jul./dez., 2012.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). 2009. **ASSOCIAÇÃO** – SÉRIE EMPREENDIMENTOS COLETIVOS. Disponível em: <<http://www.ibere.org.br/anexos/325/2816/associacao-pdf>>. Acesso em: 26 out. 2021.

SILVA, N. C. N.; FERREIRA, W. L.; CIRILLO, M. Â.; SCALON, J. D. O USO DA ANÁLISE FATORIAL NA DESCRIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DOS PERFIS CARACTERÍSTICOS DE MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS. **Revista Brasileira de Biometria**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 201-2015, 2014.

SOUZA, G. V. A.; PEREIRA, M. F. V. MATOPIBA: a Inteligência Territorial Estratégica (ITE) e a regionalização como ferramenta. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 22, n. 47, p. 22-45, dossiê MATOPIBA, 2019.

STABACK, D. F.; SCHMIDT, C. M.; WILLERS, E. M. A EDUCAÇÃO COOPERATIVISTA NA VISÃO DO COOPERADO: O CASO DA C. VALE. In: SHIKIDA, P. F. A.; GALANTE, V. A.; CATTELAN, R. (orgs.). **AGRONEGÓCIO PARANAENSE: potencialidades e desafios II**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2020, p. 180-199.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST5 - Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## COOP SUSTAINABILITY FRAMEWORK: INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA A INTERVENÇÃO DA COOPERATIVA NA SUA COMUNIDADE COM VISTAS A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

COOP SUSTAINABILITY FRAMEWORK: INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA LA INTERVENCIÓN DE LA COOPERATIVA EN SU COMUNIDAD CON VISTAS A PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE

COOP SUSTAINABILITY FRAMEWORK: DIAGNOSTIC INSTRUMENT FOR INTERVENTION BY THE COOPERATIVE IN ITS COMMUNITY WITH A VIEW TO PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Deivid Ilecki Forgiarini<sup>1</sup>, Cinara Neumann Alves<sup>2</sup>, Alexandre de Souza Garcia<sup>3</sup>, Bruno Nonnemacher Büttendörfer<sup>4</sup>, William Neves dos Santos<sup>5</sup>, Julio Cesar Salecker<sup>6</sup>

<sup>1</sup>Doutor em Administração – Professor Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo – ESCOOP; <sup>2</sup>Doutora em Desenvolvimento Regional – Professora ESCOOP; <sup>3</sup>Doutor em Administração; <sup>4</sup>Doutor em Ambiente e Desenvolvimento; <sup>5</sup>Mestre em Gestão e Negócios <sup>6</sup>Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – Diretor Geração e Comercialização de Energia CERTEL

### RESUMO

O desenvolvimento sustentável e a identidade cooperativa possuem inúmeros pontos de convergência. É de conhecimento público que as cooperativas podem ser instrumentos relevantes na construção de um mundo mais sustentável, sobretudo se estas estiverem atuando a luz da identidade cooperativa. Contudo ao analisar a literatura não foram encontrados instrumentos que contribuíssem para o gestor de cooperativa diagnosticar em que dimensões a cooperativa poderia contribuir neste processo na comunidade. Sendo assim este trabalho teve como objetivo geral propor um instrumento de diagnóstico para identificar as necessidades da comunidade com vistas a possibilitar maior efetividade das ações de uma cooperativa considerando as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS. Este trabalho é caracterizado como um ensaio de abordagem fenomenológica. Os quadros 2 e 3 e a figura 3 somados dão conta do objetivo proposto criando o instrumento *Coop Sustainability Framework*. Conclui-se que o instrumento pode ser capaz de contribuir com um diagnóstico da realidade dos respondentes, dando insumos para a cooperativa pensar ações de promoção do desenvolvimento sustentável na sua comunidade.

**Palavras-chave:** Cooperativa, Identidade Cooperativa, Desenvolvimento Sustentável, 17 ODS.

### RESUMEN

El desarrollo sostenible y la identidad cooperativa tienen numerosos puntos de convergencia. Es de conocimiento público que las cooperativas pueden ser instrumentos relevantes en la construcción de un mundo más sostenible, especialmente si actúan a la luz de la identidad cooperativa. Sin embargo, al analizar la literatura, no se encontraron instrumentos que contribuyeran a que el gerente de la cooperativa diagnosticara en qué dimensiones podría aportar la cooperativa en este proceso en la comunidad. Así, este trabajo tuvo como objetivo proponer un instrumento de diagnóstico para identificar las necesidades de la comunidad con el fin de permitir una mayor efectividad de las acciones de una cooperativa considerando las dimensiones Institucional, Social, Económica y Ambiental de los 17 ODS. Este trabajo se caracteriza por ser un ensayo de abordaje fenomenológico. Los cuadros 2 y 3 y la figura 3 dan cuenta conjuntamente del objetivo propuesto para crear el instrumento *Coop Sustainability Framework*. Se concluye que el instrumento puede ser capaz de contribuir a un diagnóstico de la realidad de los encuestados, dando a la cooperativa información para pensar en acciones para promover el desarrollo sostenible en su comunidad.

**Palabras clave:** Cooperativa, Identidad Cooperativa, Desarrollo Sostenible, 17 ODS.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

Sustainable development and identity cooperatives have numerous points of convergence. It is public knowledge that cooperatives can be relevant instruments in the construction of a more sustainable world, especially if they are acting in the light of cooperative identity. However, when analyzing the literature, no instruments were found that contributed to the cooperative manager diagnosing in what dimensions the cooperative could contribute to this process in the community. Thus, this work had as general objective to create a diagnostic instrument to identify the needs of the community in order to enable greater effectiveness of the actions of a cooperative considering the Institutional, Social, Economic and Environmental dimensions of the 17 SDGs. This work is characterized as an essay of phenomenological approach. Tables 2 and 3 and figure 3 together account for the proposed objective creating the Coop Sustainability Framework instrument. It is concluded that the instrument may be able to contribute to a diagnosis of the reality of the respondents, giving the cooperative information to think about actions to promote sustainable development in its community.

**Keywords:** Cooperative, Cooperative Identity, Sustainable Development, 17 SDGs

## 1 INTRODUÇÃO

As cooperativas são organizações convergentes conceptualmente aos pressupostos de desenvolvimento sustentável defendidos pela Organização das Nações Unidas - ONU. Nesse sentido, são organizações que possuem um potencial de transformação e influência nas regiões onde estão inseridas. O Desenvolvimento Sustentável pode ser definido de diversas formas e neste trabalho o conceito está alinhado aos 17 ODS.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS fazem parte da Agenda 2030 consiste em um pacto global, intitulado Agenda 2030, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável subscrito pelas 193 nações que integram a ONU. Possuem 169 metas que visam melhorar indicadores e promover justiça e igualdade em todos os territórios. Uma das formas de organizar os 17 ODS, em um contexto de cooperativas, é por meio das dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental (BÜTTENBENDER, 2022).

As cooperativas podem ser, quando imbuídas da identidade cooperativa, importantes instrumentos de transformação com vistas ao desenvolvimento sustentável. Ações mais efetivas podem ser realizadas por todas as organizações, no entanto chama-se a atenção neste trabalho, para a potencialidade e sinergia existente entre a identidade cooperativa e os 17 ODS. A atuação estratégica das cooperativas para a promoção do desenvolvimento sustentável requer planejamento e devem buscar responder a problemas reais do território. Nesse sentido, e considerando as convergências teóricas entre Identidade Cooperativa e os 17 ODS, não foi identificado na literatura um instrumento que possibilite o gestor de cooperativas fazer um diagnóstico de quais ações a cooperativa poderia priorizar ao interferir na comunidade na busca da promoção do desenvolvimento sustentável que esteja alinhado à Identidade Cooperativa.

Assim, este trabalho busca responder qual instrumento de diagnóstico, a ser construído, poderia identificar as necessidades da comunidade com vistas a possibilitar maior efetividade das ações de uma cooperativa considerando as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS? Propõe um instrumento de diagnóstico para identificar necessidades da comunidade que possibilite maior efetividade das ações de uma cooperativa considerando as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS. Para alcançar este objetivo pretende-se: a) Construir um *framework* teórico que correlacione as dimensões

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS e a Identidade Cooperativa; b) Construir um questionário de diagnóstico para identificar as necessidades da comunidade.

Para dar conta dos objetivos propostos a metodologia pensada para este trabalho foi de um ensaio com abordagem fenomenológica. Ensaio por se tratar de uma proposta de instrumento e fenomenológica, pois a construção do instrumento leva em consideração que as diversas percepções sobrepostas dos respondentes poderão levar a constatação mais próxima da realidade do fenômeno.

Este trabalho está estruturado iniciando por esta introdução, seguido do segundo tópico que é o referencial teórico que apresenta os elementos-base quais sejam, Identidade Cooperativa e os 17 ODS e suas dimensões; seguindo para o terceiro tópico que é a metodologia; tendo como quarto tópico os Resultados e Análise dos Resultados, no qual é apresentado o Instrumento *Coop Sustainability Framework*; encerrando como quinto tópico as Considerações Finais deste trabalho e logo após as referências bibliográficas.

## 2 METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como um ensaio. É um texto reflexivo e propositivo às organizações cooperativas que desejam identificar sua atuação na comunidade alinhada a identidade cooperativa com vistas ao desenvolvimento sustentável. Como expressa Meneghetti (2011) o ensaio reflete a natureza qualitativa das transformações e fenômenos sociais. O ensaio é um meio de análise e elucubrações em relação ao objeto, independentemente de sua natureza ou característica. A forma ensaística é a forma como são incubados novos conhecimentos, até mesmo científicos ou pré-científicos (MENEGHETTI, 2011, p. 323).

Desta forma, reflete-se a sustentabilidade a partir dos conceitos de desenvolvimento sustentável promovidos e defendidos pelas Nações Unidas. A noção destes conceitos aparece como norte global por meio da Agenda 2030 na forma dos 17 ODS. A partir das quatro dimensões dos 17 ODS apresentadas no trabalho de Büttgenbender (2022) aliado a um olhar reflexivo teórico da identidade cooperativa este trabalho busca: propor um instrumento de diagnóstico para identificar as necessidades da comunidade com vistas a possibilitar maior efetividade das ações de uma cooperativa considerando as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS. A abordagem que orienta a construção deste trabalho é fenomenológica. A fenomenologia implica em uma metodologia que busca a essência pura das coisas, dos objetos ou sujeitos, dos fenômenos. Uma ideia de “fundamentar as ciências em bases sólidas”. (ZITKOSKI, 1994, p. 17). Para tanto, uma nova perspectiva científica, que não é nem indutiva nem dedutiva é proposta, a perspectiva redutiva, de redução do fenômeno à sua primeira essência (ZITKOSKI, 1994).

Neste caso, a primeira essência investigada dá conta de buscar identificar a percepção dos agentes acerca das necessidades da comunidade que se relacionam com as dimensões Institucional (institucionalização dos valores), Social (saúde, educação e lazer), Econômica (questões de emprego e renda) e Ambiental (necessidades atendidas de gerações futuras).

Este trabalho resulta da iniciativa da Cooperativa de Eletricidade Rural de Teutônia – Certel, que possui sede no município de Teutônia, no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul. A cooperativa objetiva potencializar a sua atuação na região que atente para atingir o desenvolvimento sustentável. Para tanto, está buscando agir alinhada aos 17 ODS e a sua

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:

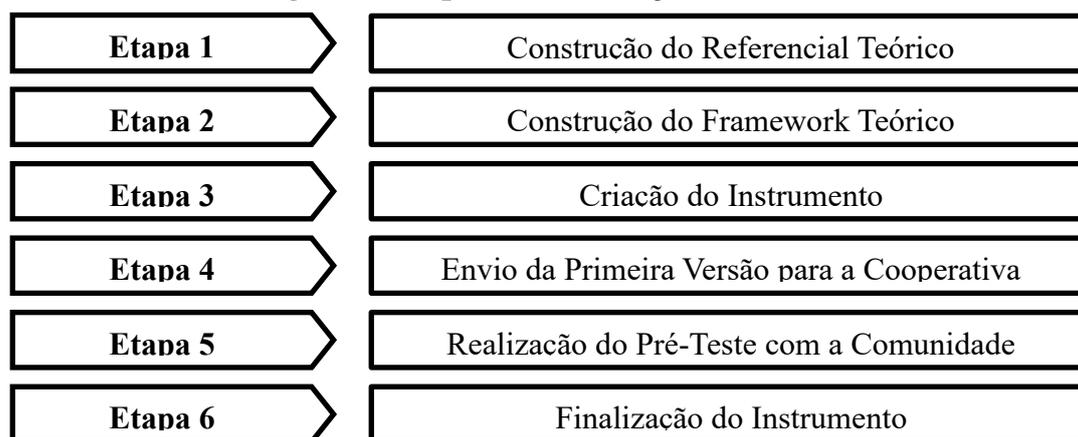


APOIO:



identidade cooperativa. Neste sentido, a realização do pré-teste deste instrumento foi realizada com a comunidade da qual a cooperativa é parte e a primeira aplicação do instrumento também será realizada pela cooperativa em sua região de atuação. As etapas de construção do instrumento proposto neste trabalho estão dispostas na figura 1:

**Figura 1: Etapas da Construção do Instrumento**



Fonte: Elaboração própria.

A **Etapa 1** “Construção do Referencial Teórico” foi análise reflexiva das dimensões dos 17 ODS alinhados com a Identidade Cooperativa. Para tanto a revisão teórica apresentada constitui-se de a) Identidade Cooperativa; b) 17 ODS e suas dimensões. A **Etapa 2** “Construção do Framework Teórico” consistiu na divisão das quatro dimensões (Institucional, Social, Econômico e Ambiental) dos 17 ODS vinculadas a Identidade Cooperativa. **Etapa 3** “Criação do Instrumento” consistiu na formulação das afirmativas e dinâmica do instrumento, como deverá ser aplicado e como analisar os resultados. Essas informações estão detalhadas na seção 4.2 deste trabalho. A **Etapa 4** “Envio da Primeira Versão para a Cooperativa” consistiu no primeiro envio do instrumento para a cooperativa CERTEL em julho/2022. Nesta etapa foram realizados ajustes e a inclusão das organizações nas afirmativas, compreendendo assim a possibilidade de cooperação entre a cooperativa e demais organizações, alinhado ao ODS 17. A partir deste momento a **Etapa 5** “Realização do Pré-Teste com a Comunidade” iniciou. A cooperativa contratou uma equipe de pesquisadores para a aplicação do instrumento proposto. Este pré-teste foi realizado em 16 de setembro de 2022 com uma amostra de oito entrevistados da comunidade. A **Etapa 6** “Finalização do Instrumento” consistiu na realização de ajustes no instrumento a partir das informações coletadas na realização do pré-teste. Este instrumento está disposto no quadro 3 deste trabalho. No próximo tópico apresenta-se a etapa 1 como descrito na figura 1.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 Identidade Cooperativa

As cooperativas são organizações que se definem pela união de pessoas e não de capital. “São sociedades de pessoas, organizadas em bases democráticas, que visam não só a suprir seus membros de bens e serviços, como também a realizar determinados programas educativos e sociais” (PINHO, 1962, p. 67). Desde suas origens, em meados do século XIX, as cooperativas acompanharam a evolução das sociedades onde estavam inseridas, resultando em distintas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



configurações organizacionais que terminam por caracterizá-las nos diversos países (NAMORADO, 2013). É um movimento orgânico, simbiótico entre teoria e prática.

A atuação da Aliança Cooperativa Internacional – ACI, nesse sentido confere uma unicidade às cooperativas. Essa unicidade apresenta-se por meio da Identidade Cooperativa constituída pela definição de cooperativa, valores e princípios cooperativos. A Declaração de Identidade Cooperativa, promovida pela Aliança em 1995 define a cooperativa como “A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise”. (ICA, 2022). Essa definição vai ao encontro de Pinho (1962) e denota a característica fundamental de uma cooperativa, de ser uma organização de pessoas e não de capital.

Os valores cooperativos podem ser definidos como “las concepciones de los cooperativistas sobre lo que es bueno, deseable y merece ser perseguido para mejorar las condiciones de vida humana”. (FONTELA, 2017, p. 117). Os valores cooperativos compreendem um espírito cooperativo, ou seja, um código de comportamentos esperados pelos indivíduos na sociedade, com vistas ao bem comum, às melhores condições de vida de todos (FONTELA, 2017). Schneider (2019, p. 106) define os valores como “as ideias-força a partir das quais emana a energia motivadora e a inspiração para a ação cooperativa, que se rege pelos princípios”. Assim, são valores cooperativos: autoajuda; autorresponsabilidade; democracia; igualdade; equidade e solidariedade. (ICA, 2022 – tradução nossa).

Os princípios cooperativos por sua vez são inspirados nos valores cooperativos, ou seja, refletem esse código ético que é esperado daqueles que compõem as cooperativas (SCHNEIDER, 2019; FONTELA, 2017; CHARTERINA, 1995). No que se refere a Declaração da Identidade Cooperativa de 1995, a orientação passou a ser, conforme Charterina (1995) que: “Se hace evidente que los valores lo constituyen el fundamento de los principios, y por ello, a diferencia de lo sucedido con anterioridad, la Alianza se va a ocupar primero de los valores y a su luz se planteará la reforma de los principios”. (CHARTERINA, 1995, p. 37).

Assim, os princípios se definem pelos valores. São diretrizes, guias para as cooperativas, de forma que “incluso si se cumplen los principios cooperativos, las cooperativas deberán tener en cuenta con sus actos la consecución de las condiciones óptimas de vida humana”. (FONTELA, 2017, p. 120). Conforme a Aliança “the cooperative principles are guidelines by which cooperatives put their values into practice”. (ICA, 2022). São princípios cooperativos: Adesão Voluntária e Livre; Gestão Democrática pelos Membros; Participação Econômica dos Membros; Autonomia e Independência; Educação, Formação e Informação; Cooperação entre Cooperativas e Compromisso com a Comunidade (ICA, 2022).

É por meio da realização dos princípios cooperativos que as cooperativas “colocam seus valores em prática”. (SCHNEIDER, 2019, p. 106). Esses princípios não são independentes, são um conjunto, quando um princípio não é realizado, todos são enfraquecidos (CHARTERINA, 1995). Em um esforço de fortalecer a identidade cooperativa, a ACI promoveu em 2015 um guia de orientação para a realização dos princípios cooperativos.

As cooperativas são reconhecidas como organizações capazes de promover o desenvolvimento sustentável. Essa discussão no Brasil inclui uma reflexão histórica do papel das cooperativas para o desenvolvimento regional (ALVES, et al., 2021), discussões teóricas e experiências

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



cooperativas (BÜTTENBENDER et al., 2022; SCHNEIDER, 2015; GOUVEIA, 2016) e potencialidades que a educação cooperativa oferece para a promoção do desenvolvimento regional (ALVES; FORGIARINI, 2021). Em nível global, existe um esforço que busca enaltecer a identidade cooperativa como uma importante variável que torna essas organizações comprometidas com o desenvolvimento da comunidade onde atuam (NOVKOVIC, 2005:2022). Essa variável deriva de um elemento fundamental à atuação de uma cooperativa: a cooperação. Considerada o elemento propulsor do movimento cooperativo no mundo (NAMORADO, 2013), a cooperação define-se pela união de duas ou mais pessoas para atingir um objetivo comum (PINHO, 1962). Ainda que esse conceito seja amplamente conhecido e ratificado, a cooperação se apresenta em diversos níveis, conforme Bogardus (1964). No entanto, é no quinto nível de cooperação que as cooperativas podem atingir seus melhores resultados (SCHNEIDER, 2019).

Bogardus (1964, p. 19) afirma que é possível perceber o “nível mais elevado de cooperação sempre que os indivíduos trabalham juntos para um bem-estar humano mais amplo e mais extenso [...] compreende tanto a realização da democracia quanto a sua pregação, a estruturação de uma sociedade pacífica...”. Os pressupostos da cooperação no contexto cooperativista remetem a visão da natureza humana de que os seres humanos são benevolentes em sua natureza. Possuem mais capacidade de cooperação e construção benefícios coletivos em detrimento de benefícios individuais, pois se entendem como parte de uma comunidade (GODWIN, 1969).

Em síntese, esse nível cooperativo pressupõe a total sinergia cooperativa-comunidade, de forma que a cooperativa só pode atender bem o seu cooperado sendo comprometida com a sua comunidade, pois a sua comunidade é o cooperado.

### *3.1.1 O Compromisso com a Comunidade: As cooperativas e as Organizações*

Os princípios cooperativos promulgados pela ACI são diretrizes de gestão para as cooperativas e têm caráter indissociável (SCHNEIDER, 2019). Isso significa que os princípios não serão bem compreendidos se aplicados de forma individual. A compreensão sobre o pensamento cooperativista é proporcional ao princípio que menos se compreende. Neste sentido não há de se pensar em agir conforme um princípio, mas sim conforme os princípios, trata-se de um pensamento sistêmico. Contudo, é possível estabelecer uma relação direta entre a ideia de desenvolvimento sustentável e o sétimo princípio “Compromisso com a Comunidade”.

Este princípio orienta a ação de projetos estruturantes para o desenvolvimento sustentável da região (ACI, 2015). “Their success is based on their ability to support those communities to develop in a sustainable way.” (ACI, 2015, p. 85). Isso significa que a cooperativa é encorajada a trabalhar com inúmeras outras organizações de forma a desenvolver a qualidade de vida (aqui entendida como o acesso a saúde, educação e lazer) na região a fim de ao aprimorar as estruturas da região, possibilitar o desenvolvimento das partes interessadas e assim dos próprios cooperados (NOVKOVIC, 2022; SCHNEIDER, 2019). Ou seja, a identidade cooperativa será melhor compreendida também com o desenvolvimento da região em parceria com outras organizações, tendo a cooperativa um papel de destaque neste processo.

Cabe destacar que organização é uma “unidade social conscientemente coordenada, composta de duas ou mais pessoas que funciona de maneira relativamente contínua para atingir um objetivo comum”. (ROBBINS; JUDGE; SOBRAL, 2014). Ou seja, são admitidos os mais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



variados grupos sociais neste conceito de organização: O Estado (nas mais diversas esferas e poderes), Organizações Não-Governamentais, Empresas Mercantis, Associações, entre outros que podem ser classificadas no conceito apresentado.

A cooperativa assume um papel empreendedor e protagonista convidando as mais diversas organizações para que de forma coordenada e cooperada, seguindo a lógica do quinto nível de cooperação (BOGARDUS, 1964), possa desenvolver a região e ao desenvolver a região desenvolver o próprio cooperado, uma vez que este vive, trabalha e interage na região.

O direcionamento proposto pelo sétimo princípio, referencia a compreensão de desenvolvimento sustentável defendida pelas Nações Unidas. “The wording of this 7th Principle was agreed in 1995 in the context of the international debate in the United Nations about setting sustainable development goals”. (ACI, 2015, p. 86). Nesse sentido, a próxima seção dedica-se a refletir sobre o local das cooperativas na discussão mundial sobre o desenvolvimento sustentável representada pela ONU desde sua criação.

### 3.1.2 A coordenação global para o desenvolvimento sustentável e as cooperativas

A ONU reconhece o papel das cooperativas como organizações estruturantes do desenvolvimento. São em torno de 20 resoluções ao longo dos anos que dispõem sobre o papel do movimento cooperativo, sua relevância ao desenvolvimento. Há o reconhecimento do movimento cooperativo como contributivo às reformas estruturais e institucionais da sociedade, promovendo o acesso das pessoas a uma organização econômica, sendo possível assim ela tornar-se protagonista do processo de desenvolvimento. Ainda nesta resolução, a referência à Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento Social corrobora o movimento teórico que dispõe o cooperativismo como um sistema econômico e social que promove a melhoria das condições de vida das pessoas, resultando em uma sociedade mais desenvolvida para todos.

A visão de uma sociedade desenvolvida da ONU pressupõe a participação de todos os cidadãos, sendo ativos, desenvolvendo atividades úteis, organizações que cumpram com a sua função social, além dos retornos econômicos aos seus membros. Pressupõe os mesmos valores defendidos pelo cooperativismo. A ONU “reconoce que las cooperativas son un importante medio de aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres y de integrarlas, como miembros activos de la sociedad en el proceso de desarrollo”. (ONU, Res. 33/47 de 14 de dezembro de 1978, p. 147).

Em 1994 a Resolução 49/155 de 23/12/1994 da ONU convidou os governos dos países membros a pensar estratégias nacionais de desenvolvimento, considerando as cooperativas como organizações que podem contribuir com a solução de problemas econômicos, sociais e ambientais. Em consonância a estas resoluções e a Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais do trabalho, a Recomendação nº 193 de 20 de junho de 2002 da OIT dispõe sobre a Promoção das Cooperativas. A resolução orienta aos países signatários a criação de políticas que visem incentivar a criação de cooperativas baseadas nos princípios e valores cooperativos (OIT, 2002) e criar mecanismos legais para a efetivação dessas políticas.

Dessa forma, a OIT dispõe de uma série de documentos aluzentes ao papel das cooperativas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Entre estes documentos há um informativo intitulado “Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2015), elaborado conjuntamente pela OIT e ACI, que dispõe sobre a relação das cooperativas e o debate sobre

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



desenvolvimento sustentável promovido pela ONU a partir de 2015 por meio dos 17 ODS. Trata-se de um guia de atuação para as cooperativas em cada um dos ODS, evidenciando seu papel já realizado rumo ao desenvolvimento sustentável.

## 3.2 OS 17 ODS e suas dimensões

O desenvolvimento sustentável recebeu diferentes conceitos ao longo do tempo, essas diferentes visões impactam a formulação de ações propostas, porém o que se mantém recorrente é a interseção entre meio ambiente, sociedade e economia de maneira conectada (GIDDINGS, 2002; SARACHAGA, 2018). No Relatório de Brundtland, de 1987, foi cunhando o conceito mais conhecido de desenvolvimento sustentável sendo “o desenvolvimento que atende às necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades”. (World Commission on Environment and Development [WCED], 1987).

Com a proposta de promover o desenvolvimento sustentável, no ano 2000, líderes globais aprovaram a Declaração do Milênio da ONU anunciando oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM a serem alcançados até 2015 em uma parceria global (SARACHAGA, 2018). Em 2015, os 193 líderes das Nações signatárias à ONU finalizaram a construção de um compromisso refletido em 17 objetivos a serem alcançados até 2030, estabelecendo uma agenda global envolvendo diversos atores (UNITED NATIONS, 2015).

Os ODS, diferentemente de outras iniciativas de desenvolvimento, não se concentram em um nicho restrito de ações, possuem uma visão holística abordando diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, como pobreza, saúde, educação, mudança climática e degradação ambiental (PRADHAN et al., 2017). Contribuem para o enfrentamento dos principais desafios globais, como a preservação ambiental, crescimento econômico e o bem-estar humano. Porém, é necessário que os ODS se desenvolvam de maneira interativa, compreendendo que não são iniciativas individuais, mas sim uma engrenagem de objetivos que levará a um sistema global mais seguro e justo (PRADHAN et al., 2017). Na Figura 2, são apresentados os 17 ODS:

Figura 2: Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: United Nations (2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Desde o início do novo milênio, há uma expectativa sobre como o setor privado pode contribuir para um mundo mais sustentável. Crises como a de 2007/8 e os subsequentes desafios globais fizeram com que as empresas fossem chamadas a serem protagonistas, utilizando do seu conhecimento e capacidade de investimento para o alcance de metas para o desenvolvimento sustentável (SCHEYVENS et al., 2016).

Sendo o cumprimento dos ODS um compromisso global, as organizações são convidadas a direcionar suas práticas de sustentabilidade em uma arena ainda inacabada (TSALIS et al. 2020). Conforme Saizarbitoria et al. (2021), as organizações não têm se posicionado de maneira clara sobre quais ODS priorizam em suas práticas. No estudo conduzido pelos autores, identificou-se uma abordagem muito evasiva em relação aos ODS, onde a maioria das organizações pesquisadas não evidencia seus processos de priorização sobre os temas de desenvolvimento sustentável.

Neste contexto as organizações com nível de maturidade mais avançado em relação a sustentabilidade são aquelas onde os executivos integram o tema no seu processo decisório. Estas organizações ainda conseguem aumentar substancialmente seus resultados financeiros (PLANELLES et al., 2022). Os 17 ODS podem orientar as ações destas organizações. Num esforço de facilitar a implementação destes sugere-se o trabalho em quatro dimensões, sob as quais transitam os ODS e as metas individuais para seu alcance, unindo em um só conceito os aspectos institucional, social, econômico e ambiental e vinculando com elementos característicos de cooperativas (BÜTTENBENDER, 2022).

Estabelece-se assim um modelo de gestão e análise para que as cooperativas possam orientar suas práticas de acordo com os 17 ODS. Para tanto, a partir das construções teóricas que relacionam o modelo cooperativo com a construção das condições para a sustentabilidade Büttенbender (2022) desenvolveu uma matriz de indicadores que compõe o grupo de aspectos aos quais as cooperativas devem se atentar, considerando as dimensões institucional, social, econômica, e ambiental, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1: Matriz de Indicadores para a construção das condições para a sustentabilidade por meio do modelo cooperativo**

I	Adesão e manutenção dos membros	Prática dos princípios e valores	Práticas de gestão e governança	Canais efetivos de comunicação e trânsito da informação
S	Trabalho e emprego em condições dignas	Inclusão social e não discriminação	Práticas voltadas à educação, formação e informação	Responsabilidade Social Cooperativa
E	Viabilidade financeira institucional	Remuneração e impacto econômico para com os associados	Investimento em fundos de benefício coletivo	Viabilização de acesso a crédito
A	Autonomia para adoção de práticas sustentáveis dos associados	Uso de tecnologias e inovação para a redução dois impactos ambientais	Cumprimento da legislação ambiental vigente	–

Fonte: Adaptado de Büttенbender (2022).

No bojo da atuação institucional estão as dimensões econômica e ambiental da interação deste modelo para com a sociedade de maneira geral. Economicamente, as cooperativas, uma vez viáveis, são capazes e responsáveis por garantir desenvolvimento dos territórios onde atuam (BÜTTENBENDER, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



É com esta perspectiva que se possibilita observar e analisar o modelo cooperativo como agente institucional de promoção dos elementos que contribuem para a construção das condições para as dimensões social, econômica e ambiental que compõe o ideal de sustentabilidade. Conforme Dale et al. (2013, p.23) “As cooperativas estão envolvidas nas dimensões social, econômica e ambiental da sustentabilidade”.

A dimensão social dá conta de trabalhar elementos que melhoram a qualidade de vida das pessoas na região. Para isso discute trabalho e emprego em condições dignas; inclusão social, permitindo que as pessoas façam parte dos mais diferentes espaços sem sofrer com discriminação. Entende que para alcançar estes objetivos é necessário investir na educação básica e superior, permitindo uma educação para além de simples geração de mão-de-obra, que seja também capaz de contribuir para o desenvolvimento sustentável, dentro de uma lógica de responsabilidade social das organizações.

Já a dimensão econômica, está relacionada com a capacidade de viabilidade financeira da instituição, de forma a garantir boa remuneração, gerando impacto econômico para os associados e não apenas para a organização. Também estão abarcados nesta dimensão, fatores de competitividade, inovação, geração de novas oportunidades de negócios, produção, industrialização e consumo da e na região. Para isso é importante investir em fundos de benefícios coletivos, bem como aumentar o acesso a crédito com apoio da cooperativa. A construção destas condições não se dá de forma estática e menos ainda pontual. As ações e práticas que cabem ao modelo cooperativo envolvem fatores relacionados à gestão e governança organizacional, assim como prática relacionadas ao coletivo de cooperados e comunidade (BÜTTENBENDER, 2022).

A dimensão ambiental refere-se a capacidade das cooperativas de interagir com as dimensões relativas à produção, consumo, gerenciamento e descarte consciente dos resíduos de todas as atividades envolvidas em seus produtos e serviços para além das exigências legais. Podem atuar na vanguarda da mudança de comportamentos na sociedade, assim como na educação e conscientização ambiental das comunidades às quais estão vinculadas (BÜTTENBENDER, 2022). Enquanto instituição de representação dos interesses coletivos, de promoção do capital social e de fomento ao pertencimento local em um território, o modelo cooperativo apresenta o potencial de fortalecimento dos laços existentes entre a sociedade e natureza (GIESTA, 2005; LIZARRALDE, 2009). Não apenas participando e sim auxiliando no direcionamento da comunidade em que atua para uma melhor qualidade de vida e desenvolvimento desta (SILVA et al, 2004; SILVA ILHA, 2008), viabilizando assim a construção das condições para a sustentabilidade. O World Economic Forum - WEF (2022) destaca que os problemas ambientais são os maiores riscos globais no curto, médio e longo prazo, trazendo consequências negativas diretas à sociedade.

Analisando o quadro 1, primeiramente a organização cooperativa deve atentar para sua própria sustentabilidade institucional, gerindo e fomentando a adesão e manutenção de membros em seu quadro social, estando em harmonia e concordância com a prática dos princípios e valores que norteiam o movimento, além de consolidar práticas e políticas de gestão e governança que atendam a finalidade democrática e de representação dos interesses coletivos, com canais efetivos de comunicação e informação para trânsito das tomadas de decisão no meio coletivo (BÜTTENBENDER, 2022). Uma vez consolidada a dimensão institucional, a organização cooperativa é capaz de institucionalmente gerir e interagir com as demais dimensões de modo a gerar e fomentar condições de emprego e trabalho digno de maneira direta e indireta nas suas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



comunidades, atuar de forma a reduzir as desigualdades sociais e fomentar a inclusão social, atuando em concordância com os princípios cooperativos (BÜTTENBENDER, 2022).

A relação entre as cooperativas e o desenvolvimento sustentável vai além da geração de empregos ou da existência da cooperativa na comunidade (FERNANDEZ-GUADAÑO et al., 2020). Ancora-se principalmente na realização dos princípios em nível estratégico por parte da cooperativa. Novkovic (2022) conclui:

that cooperative identity (which includes cooperative values, principles, and purpose of economic organizing) can serve as a blueprint for the choice of sustainability indicators, as well as the normative yardstick. Therefore, key performance indicators resting on the cooperative identity and purpose to meet human needs, can inform norms required for social transformation. (NOVKOVIC, 2022, p. 325-326).

Dessa forma, a identidade cooperativa, fortalecida por meio da realização dos princípios cooperativos, confere a cooperativa um potencial significativo para a promoção do desenvolvimento sustentável.

## 4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Framework Teórico - *Coop Sustainability Framework*

A articulação teórica realizada por este ensaio atende ao objetivo específico de: construir um *framework* teórico que correlacione as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS e a Identidade Cooperativa. O resultado desta discussão é apresentado abaixo no quadro 2 “*Coop Sustainability Framework*”.

O *Coop Sustainability Framework* é formado pelas quatro dimensões dos 17 ODS apresentados no referencial teórico ressignificados à luz da identidade cooperativa. Neste sentido a Dimensão Institucional é formada pelos ODS 16 e 17. O ODS 16 visa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (PNUD, 2022). O ODS 17 visa “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (PNUD, 2022). Ou seja, construir um ambiente democrático em que as instituições governamentais tenham efetividade e sejam respeitadas. No contexto das cooperativas, agir alinhado com a identidade cooperativa já é um excelente caminho de promoção desta dimensão.

Compreendida pelos ODS 1, 2, 3, 4, 5 e 10, a dimensão social remete a simbiose que existe entre cooperativa e comunidade, compreendendo que a comunidade é a cooperativa. Trata dos impactos sociais provocados pela cooperativa e sua infraestrutura. Os objetivos desses ODS definem-se: ODS 1 “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” (PNUD, 2022); ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (PNUD, 2022); ODS 3 “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” (PNUD, 2022); pelo ODS 4 “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (PNUD, 2022); pelo ODS 5 “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (PNUD, 2022) e o ODS 10 “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” (PNUD, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



A dimensão social como um todo vincula-se as perspectivas de dignidade do trabalho, renda e moradia que a cooperativa pode conferir por meio de sua forma de gestão. Diz respeito a atuação da cooperativa como o coletivo dos cooperados por meio da cooperação em seu nível mais elevado, o quinto nível, conforme Bogardus (1964).

A Dimensão Econômica é formada pelo ODS 8 “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (PNUD, 2022), pelo ODS 9 “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação” (PNUD, 2022) e pelo ODS 11 “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Ou seja, nesta dimensão se fortalece a ideia que é preciso produzir bens e serviços de forma consciente e inclusiva garantindo segurança para os mais diversos atores envolvidos. No contexto das cooperativas isso se dará por meio da efetiva busca da satisfação das necessidades do cooperado como objetivo principal, entendendo que para isso é fundamental desenvolver a própria comunidade em que este cooperado vive e trabalha.

O conjunto de ODS que formam a dimensão ambiental trazem à superfície a necessidade de reflexão da relação que a sociedade tem com o meio ambiente. Os pressupostos teóricos aqui colocados pontuam que a ideia de preservação do ambiente não mais se aplica. É necessário pensar a comunicação pessoa-ambiente, não de distanciamento, mas de convivência. Nesse sentido, o respeito as condições ambientais e o entendimento das necessidades de produção e reprodução da vida social e material são pontos de partida para a ação.

Os ODS da dimensão ambiental dispõem: ODS 6 “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” (PNUD, 2022); ODS 7 “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos” (PNUD, 2022); ODS 12 “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” (PNUD, 2022);

ODS 13 “Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos” (PNUD, 2022); ODS 14 “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (PNUD, 2022); ODS 15 “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade” (PNUD, 2022).



## Quadro 2: COOP SUSTAINABILITY FRAMEWORK

AUTORES	DIMENSÃO
ACI (2015); Büttgenbender (2022); Charterina, (1995); Dale et al. (2013); Fernandez-Guadano et al. (2020); Fontela, (2017); Giesta (2005); WEF (2022); ICA (2022); Lizarralde, (2009); Namorado (2013); Novkovic (2005:2022); UN (2015); Pinho (1962); Schneider (2012:2019); Silva et al. (2004); Silva Ilha (2008).	<b>Institucional</b> Identidade Cooperativista: Quando se trata desta dimensão em cooperativas a própria Identidade Cooperativista gera um ambiente democrático e de confiança para os cooperados e demais partes interessadas confiarem uns nos outros e assim potencializarem o capital social regional.
Alves; Forgiarini (2021); Büttgenbender et al. (2022); Alves et al. (2021); Büttgenbender (2022); Charterina, (1995); Fontela (2017); Giddings (2002); Gouveia (2016); ICA (2022); Novkovic (2005:2022); OIT (2002:2015); UN (2015); Pradhan et al. (2017); Sarachaga (2018); Schneider (2015:2019).	<b>Social</b> Saúde, Educação e Lazer: O desenvolvimento da dimensão social, em cooperativas, está ligado a infraestrutura que pode potencializar a qualidade de vida dos cooperados e das demais partes interessadas na cooperativa. Quando a cooperativa desenvolve elementos de saúde, educação e lazer na comunidade e na região, permite o desenvolvimento dos cooperados e demais partes interessadas na lógica do quinto nível de cooperação.
Alves, et al. (2021); Büttgenbender (2022); Büttgenbender et al. (2022); Giddings (2002); Novkovic (2022); OIT (2002:2015); OIT (2015); UN (1978:2015); Planelles et., al (2022); Saizarbitoria et al. (2021); Sarachaga (2018); Scheyvens et. al (2016); Tsalis et al. (2020).	<b>Econômico</b> Emprego e Renda: Mesmo que haja qualidade de vida, que advém de estruturas coletivas na região, a segurança que um emprego digno e boa renda gera é fundamental para o desenvolvimento pleno do cooperado e das demais partes interessadas.
Büttgenbender et al. (2022); Alves et al. (2021); Büttgenbender (2022); Giddings (2002); Gouveia (2016); Novkovic (2022); OIT (2002); OIT (2015); UN (2015); Pradhan et al. (2017); Sarachaga (2018); Schneider (2015); UN (2015); WCED (1987);	<b>Ambiental</b> Relação de conexão com o meio-ambiente: Significa que, elementos terrestres, aquáticos e do ar serão utilizados de forma que garanta que as próximas gerações poderão usar os mesmos elementos da mesma forma ou melhor que as atuais gerações. Está ligada a ações de proteção da fertilidade do solo, bom uso dos recursos hídricos e redução da poluição do ar.

Fonte: Elaborado pelos autores.

As quatro dimensões (Institucional, Social, Econômico e Ambiental) formam a sigla ISEA. Nesse sentido, as cooperativas, como organizações que possuem profunda relação com a comunidade, pois são comunidade, podem refletir sua atuação com o meio-ambiente muito além das questões legais. Significa que ela pode refletir seus processos produtivos considerando os pressupostos ambientais como condicionantes das suas ações para promover impactos positivos, em uma relação positiva.

### 4.2 Instrumento *Coop Sustainability Framework*

A partir do *framework* apresentado na seção anterior e buscando atender ao objetivo geral deste ensaio apresenta-se o instrumento de diagnóstico para identificar as necessidades relativas ao desenvolvimento sustentável da comunidade. Espera-se que com os resultados da aplicação deste instrumento uma cooperativa possa potencializar suas estratégias de atuação na comunidade considerando as dimensões dos 17 ODS.

O instrumento foi construído a partir de uma orientação fenomenológica, como exposto na seção metodológica. A construção das questões reflete os pressupostos teóricos evidenciados no *framework* “*Coop Sustainability Framework*”. Tais questões buscam identificar a percepção da comunidade sobre as temáticas relativas ao desenvolvimento sustentável conforme as dimensões Institucional, Social, Econômica e Ambiental.



**Quadro 3: Instrumento de Diagnóstico Para Cooperativas Planejem suas ações alinhadas às quatro dimensões dos 17 ODS**

<b>Nº do Questionário:</b>		<b>Nome do Entrevistador:</b>			<b>Data:</b> / /						
<b>Classificação do cooperado:</b> _____ ou Marque “Não Se Aplica” para não cooperados.		<b>Localidade:</b> Rural (____) Urbano (____)									
<b>Gênero:</b> _____											
<b>Escolaridade:</b> (____) Ensino Fundamental Não Concluído (____) Ensino Fundamental Concluído (____) Ensino Médio Não Concluído		(____) Ensino Médio Concluído (____) Ensino Superior Não Concluído (____) Ensino Superior Concluído		(____) Pós-Graduação – Especialista (____) Pós-Graduação – Mestrado e/ou doutorado (____) Não frequentou a escola							
<b>Idade:</b> _____											
<b>Afirmações:</b>				Escala Likert		<b>PERGUNTAS SUBJETIVAS</b>					
<b>DIMENSÕES ISEA</b>	<b>INSTITUCIONAL</b>	As cooperativas/organizações estão engajadas em ações para o <b>desenvolvimento sustentável</b> na região.		NSA	1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para <b>divulgar e incentivar</b> o <b>desenvolvimento sustentável</b> na região?	
		As cooperativas/organizações <b>divulgam e incentivam</b> a comunidade a agir de forma sustentável.		NSA	1	2	3	4	5		
		As cooperativas/organizações se relacionam e atuam em <b>parceria</b> com outras cooperativas/organizações da região.		NSA	1	2	3	4	5		Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer <b>juntas</b> para promover o entendimento dos <b>diferenciais</b> do <b>cooperativismo</b> ?
		Minha cooperativa te ajuda a entender a diferença entre cooperativismo e outros modelos econômicos.		NSA	1	2	3	4	5		
		As cooperativas/organizações incentivam a compreensão e aplicação da <b>democracia</b> na região.		NSA	1	2	3	4	5		Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as organizações poderiam fazer para incentivar a compreensão e aplicação da <b>democracia e da justiça</b> na região?
		Os órgãos de <b>justiça</b> da região são eficazes e resolvem os problemas.		NSA	1	2	3	4	5		
	As <b>instituições</b> governamentais da região são eficazes e ajudam na melhoria de vida da população.		NSA	1	2	3	4	5			
	<b>SOCIAL</b>	As cooperativas/organizações incentivam a <b>agricultura sustentável</b> na região.		NSA	1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para incentivar a <b>agricultura sustentável e o vida saudável</b> das pessoas da região?	
		As cooperativas/organizações tomam ações para promover a <b>vida saudável</b> e o <b>bem-estar</b> das pessoas da região.		NSA	1	2	3	4	5		
		As cooperativas/organizações tomam ações para promover a <b>igualdade de gênero</b> na região.		NSA	1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas poderiam fazer identificar e mobilizar lideranças públicas, privadas e comunitárias <b>na região</b> ?	
As cooperativas identificam e mobilizam lideranças públicas, privadas e comunitárias para <b>promover o desenvolvimento</b> da região.		NSA	1	2	3	4	5				
As cooperativas/organizações tomam ações para <b>redução da pobreza</b> na região.		NSA	1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas.			

	As cooperativas/organizações tomam ações para <b>reduzir as desigualdades</b> na região.	NSA1	2	3	4	5	O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para <b>reduzir as desigualdades de oportunidades na região?</b>
	As cooperativas/organizações tomam ações para promover a <b>educação de qualidade</b> na região.	NSA1	2	3	4	5	
ECONÔMICO	As cooperativas/organizações promovem ações econômicas <b>inclusivas e sustentáveis</b> .	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para promover ações econômicas <b>inovadoras, inclusivas e sustentáveis?</b>
	As cooperativas/organizações promovem a <b>inovação</b> .	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações promovem ações para o <b>trabalho decente</b> na região.	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para promover o <b>trabalho decente e bem-estar</b> das pessoas da região?
	As cooperativas/organizações promovem ações para o <b>bem-estar</b> em sua cidade.	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações promovem ações para o <b>desenvolvimento econômico</b> da região.	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para promover o <b>desenvolvimento regional?</b>
	As cooperativas/organizações promovem ações para o <b>desenvolvimento regional</b> .	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações promovem a <b>industrialização da região</b> .	NSA1	2	3	4	5	
AMBIENTAL	As cooperativas/organizações da região promovem ações para a oferta de <b>água potável e saneamento básico/tratamento de esgoto</b> .	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para melhorar uso dos <b>recursos hídricos?</b>
	As cooperativas/organizações da região promovem ações para o bom uso dos <b>recursos hídricos</b> .	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações da região promovem ações para o desenvolvimento do <b>ecossistema da região</b> .	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para a <b>recuperação</b> e o <b>desenvolvimento do ecossistema da região?</b>
	As cooperativas/organizações da região promovem ações de <b>recuperação</b> do ecossistema da região.	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações da região promovem ações para a oferta de <b>energia limpa e acessível</b> .	NSA1	2	3	4	5	Exemplifique as respostas das questões objetivas. O que as cooperativas/organizações poderiam fazer para combater as <b>mudanças climáticas?</b>
	As cooperativas/organizações da região promovem ações para o <b>consumo e produção responsáveis</b> .	NSA1	2	3	4	5	
	As cooperativas/organizações da região promovem ações de combate às <b>mudanças climáticas</b> .	NSA1	2	3	4	5	

Fonte: Elaborado pelos autores

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Como disposto, o instrumento caracteriza-se por quatro blocos de sete afirmações, cada bloco corresponde a uma dimensão. Considerando a abordagem metodológica utilizada na pesquisa entende-se que a forma adequada de análise da percepção da comunidade é a Escala Likert. Likert (1932, p. 10) sobre a escala de sua autoria afirma: “É apresentado um método simples de atribuir scores em Escalas de Atitude de Thurstone, que não envolve o uso de um grupo de juízes e ainda se baseia em várias amostras para ser consistentemente mais fidedigno do que o método original”. São sete afirmativas em cada bloco que buscam evidenciar a percepção da comunidade refletindo posições de “Discordo Totalmente” (1) até “Concordo Totalmente” (5). Quando o entrevistado desconhece a realidade ou os termos utilizados na afirmativa, deve marcar que Não Sabe Avaliar (NSA).

De forma a qualificar a análise que será realizada pela cooperativa que aplicará o instrumento, orienta-se que o entrevistador convide o entrevistado a citar exemplos relativos à pergunta respondida. Nesse ensejo, cada dimensão também possui perguntas abertas, que buscam coletar *insights* da comunidade sobre as ações de desenvolvimento sustentável que as cooperativas, em especial a promotora do diagnóstico, poderia realizar.

Serão consideradas as quatro dimensões, sendo elas: Institucional (identidade cooperativa); Social (saúde, educação e lazer), Econômico (emprego e renda), Ambiental (gerações futuras). Para compreender cada dimensão, serão realizadas 7 afirmativas utilizando a escala Likert variando de 1 (Discordo Totalmente) a 5 (Concordo Totalmente). Como forma de avaliar os resultados obtidos, serão realizadas a média da resposta de cada dimensão por respondentes (equação 1) e, posteriormente, a média do total de respondentes por dimensão (equação 2)

$$R_i D_n = \frac{\sum_{j=1}^7 Q_j}{7} \quad (1)$$

Onde:

$R_i D_n$  = média do respondente  $i$  para a dimensão  $n$ ;

$Q_j$  = resposta da questão  $j$  da dimensão em análise.

$$MD_n = \frac{\sum_0^i R_i D_n}{I} \quad (2)$$

$MD_n$  = Média da dimensão  $n$ , considerando todos os respondentes

$I$  = Total de respondentes

Os valores serão representados através do diagrama de radar considerando as 4 dimensões, conforme modelo exemplo abaixo.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

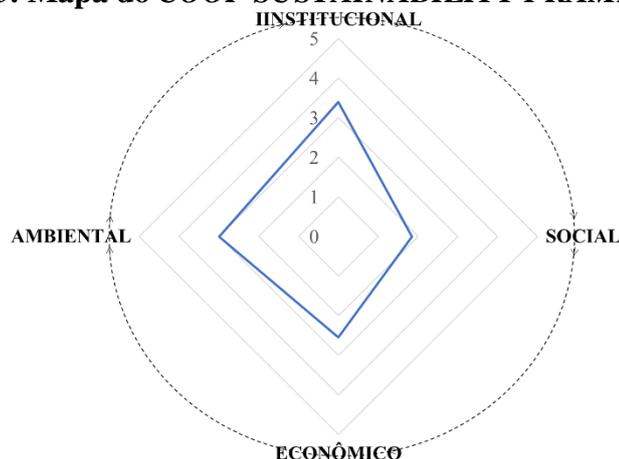
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Figura 3: Mapa do *COOP SUSTAINABILITY FRAMEWORK*



Fonte: Elaboração própria

O resultado acima representado ainda é potencializado pelas indicações de sugestões para a atuação da cooperativa na comunidade. No exemplo acima o grupo de respondentes identificou uma realidade de bom desenvolvimento na dimensão ambiental, mas com importantes desafios nas dimensões Social. Os quadros 2 e 3 e a figura 3 juntos formam o Instrumento *Coop Sustainability Framework* que pode servir de guia de diagnóstico para a intervenção de cooperativas em suas comunidades com vistas a promoção do desenvolvimento sustentável.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro objetivo específico deste trabalho foi construir um *framework* teórico que correlacione as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS e a Identidade Cooperativa. O quadro 2 apresentado dispõe os autores utilizados para sustentar a construção do *framework* e a construção das dimensões.

O segundo objetivo específico deste trabalho foi construir um questionário de diagnóstico para identificar as necessidades da comunidade com base nas quatro dimensões inspiradas nos 17 ODS. O quadro 3 apresenta o questionário, com as questões necessárias para diagnosticar cada uma das dimensões, bem como coletar sugestões dos respondentes.

Ambos os objetivos específicos contribuíram de forma a alcançar o objetivo geral deste trabalho: Propor um instrumento de diagnóstico para identificar as necessidades da comunidade com vistas a possibilitar maior efetividade das ações de uma cooperativa considerando as dimensões Institucional, Social, Econômico e Ambiental dos 17 ODS. Os quadros 2, 3 e a figura 3 permitem somados gerarem o instrumento pretendido neste trabalho. Desta forma considera-se que este trabalho atingiu os objetivos propostos.

Conclui-se que instrumento *Coop Sustainability Framework* permite que o gestor de uma dada cooperativa possa coletar dados e ao comparar com o Referencial Teórico, sintetizado no Quadro 2, construir estratégias de intervenção na comunidade de forma mais efetiva garantindo um bom uso dos recursos materiais e imateriais da cooperativa. Os próximos passos implicam na necessidade de aplicação do instrumento junto a uma comunidade no entorno de uma cooperativa, de forma que ele seja ratificado e expresse resultados que possam direcionar a ação

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



das cooperativas e aprimoramento do instrumento. Entende-se a necessidade deste próximo passo como uma fragilidade atual do estudo.

Este trabalho contribui para o campo teórico ao dar continuidade a tese de Doutorado de Büttenbender (2022) e a dissertação de mestrado de Dos Santos (2021) avançando na correlação entre os 17 ODS e a identidade cooperativa, bem como contribuição o campo gerencial ao criar um instrumento de uso prático para gestores de cooperativas elaborarem suas estratégias ligadas a intervenção na comunidade para promoção do desenvolvimento sustentável.

Para novos estudos, sugere-se a aplicação do instrumento em diversos contextos e tipos de cooperativas a fim de analisar se é necessário mudanças pontuais devido a contextos específicos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C. N.; FORGIARINI, D. I. Desenvolvimento regional e cooperativismo: intersecções possíveis. In: DEPONTI, C. M. *Extensão e Desenvolvimento Regional: da Teoria à Prática*. João Pessoa: Edupeb, 2021.

ALVES, C. N.; CADONÁ, M. A.; FORGIARINI, D. I. Cooperativismo e Desenvolvimento Regional: uma análise do movimento cooperativista no Brasil e seu papel para o desenvolvimento regional. *Anais do V SEDRES - Inovação, sociedade e desenvolvimento regional: repercussões e contradições nos territórios V Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade*. Taubaté: Ed Unitau, 2021.

BÜTTENBENDER, B. N. *O modelo cooperativo e a construção das condições para a sustentabilidade*. (Tese de doutorado). Universidade do Vale do Taquari, Lajeado, Brasil, 2022.

BÜTTENBENDER, P. L., PEDRASSANI, D., TOMPOROSKI, A. A., ALVES, C. N.; ÁLVAREZ, J. F. Cooperativismo e desenvolvimento regional: aportes teóricos, experiências e perspectivas. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate* v.12, n. 2, p.1-7, 2022.

CHARTERINA, A. M. Los valores y los principios cooperativos. *Revesco - Revista de Estudios Cooperativos*. v. 61, p. 35-46, 1995.

DALE, A. et al. *Co-operatives and Sustainability: An investigation into the relationship*. International Co-operative Alliance, 2013.

FERNANDEZ-GUADAÑO J. LÓPEZ-MILLÁN, M.; SARRIA-PEDROZA, J. Cooperative Entrepreneurship Model for Sustainable Development. *Sustainability*. v. 12, n. 13, 2020. Recuperado de <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/13/5462/htm>.

FONTELA, R. L. M. Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa. *Revesco – Revista de Estudios Cooperativos*. v. 124, p. 114-127, 2017.

GIDDINGS, B., HOPWOOD, B., O'BRIEN, G. Environment, Economy and Society: Fitting Them together into Sustainable Development. *Sustainable Development*, v. 10, p. 187-196, 2002. DOI: 10.1002/sd.199.

GIESTA, L. C. *Organizações preocupadas com a gestão ambiental e de pessoas e o reflexo na promoção de capital social: Estudo de caso em cooperativas gaúchas*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil, 2005.

GODWIN, W. *Enquiry into Political Justice*. Toronto, University of Toronto Press. v. I, 1969.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



GOUVEIA, R. As cooperativas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Documentos de Discussão. IV Cumbre Cooperativa de las Américas “Cooperativas: Asociatividad para el Desarrollo Sostenible” 14 – 18 de noviembre de 2016, Montevideo – Uruguay, 2016.

INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE – ICA. Cooperative identity, values & principles, 2022. Recuperado em 08 jun. 2022 de <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015. Recuperado em 08 jun. 2022 de [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_307228/lang--es/index.html](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_307228/lang--es/index.html)

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Recomendação nº 193 de 20 de junho de 2002, 2022. Recuperado em 08 jun. 2022 de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R193](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193).

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*. v. 22, n. 140, p. 44-53, 1932.

LIZARRALDE, I. Cooperatism, social capital and regional development: the mondragon experience. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, v. 8, n. 1, 2009.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? *Revista Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

NAMORADO, R. *O mistério do Cooperativismo*. Coimbra: Almedina, 2013.

NOVKOVIC, S. Cooperative business: What is the role of cooperative principles and values? *International Cooperative Alliance Research Conference Cork*, Ireland, August 11-14, 2005.

NOVKOVIC, S. Cooperative identity as a yardstick for transformative change. *Annals of Public and Cooperative Economics* v. 93, p. 313–336, 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Recuperado em 05 mar. 2020 de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

PINHO, D. B. *Dicionário de Cooperativismo*. São Paulo: USP, 1962.

PRADHAN, P. A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions. *Earth's Future*, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Cooperativas são atores-chave no alcance do desenvolvimento sustentável*, 2021. Recuperado em 01 jul. 2022 de <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/cooperativas-sao-atores-chave-no-alcance-do-desenvolvimento-sust.html>

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. *Comportamento Organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

SAIZARBITORIA, I., URBIETA, L., BOIRAL, O. Organizations' engagement with sustainable development goals: From cherry-picking to SDG-washing? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 29, p. 316-328, 2021. DOI: 10.1002/csr.2202.

SARACHAGA, J., ESPINO, D., FRESNO, D. Is the Sustainable Development Goals (SDG) index an adequate framework to measure the progress of the 2030 Agenda? *Sustainable Development*, v. 26, p. 663-671, 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



SCHEYVENS, R., BANKS, G., HUGHES, E. The Private Sector and the SDGs: The Need to Move Beyond 'Business as Usual'. *Sustainable Development*, v. 24, p. 371-382, 2016.

SCHNEIDER, J. O. A Doutrina do Cooperativismo: Análise do alcance, do sentido e da atualidade dos seus valores, princípios e normas nos tempos atuais. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n.2, 2012.

SCHNEIDER, J. O. Cooperativismo e desenvolvimento sustentável. *Otra Economía*, v. 9, n. 6, 2015.

SCHNEIDER, J. O. *Identidade Cooperativa: sua história e doutrina*. POA: SESCOOP/RS, 2019.

SILVA ILHA, P. C. A cooperativa como elemento de capital social na comunidade. *Revista da FAE*, v. 11, n. 2, 2008.

SILVA, T. N.; et al. Relações de Cooperação e confiança entre organizações cooperativas promovendo o capital social. *Revista administração em diálogo*, v. 6, n. 1, 2004.

TSALIS, T., MALAMATENIOU, K., KOULOURIOTIS, D., NIKOLAOU, L. New challenges for corporate sustainability reporting: United Nations' 2030 Agenda for sustainable development and the sustainable development goals. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 27, p.1617-1629, 2020. DOI: 10.1002/csr.1910.

UNITED NATIONS. UN, Res. 33/47 de 14 de dezembro de 1978. Recuperado em 08 jun. 2022 de <https://www.un.org/es/documents/ag/res/33/ares33.htm>

UNITED NATIONS. UN, Resolução 49/155 de 23/12/1994. Recuperado em 08 jun. 2022 de <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/48>

UNITED NATIONS. Draft Outcome Document of the United Nations Summit for the Adoption of the Post-2015 Development Agenda, 2015.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1987.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report 2022*, 17th Edition. Recuperado de [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf)

ZITKOSKI, J. J. *O método Fenomenológico de Husserl*. Porto Alegre: EDIPUC, 1994.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 5: Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## IMPLICAÇÕES DO ISOMORFISMO NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS: ESTUDO MULTICASO EM COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

IMPLICATIONS OF ISOMORPHISM IN THE INSTITUTIONALIZATION OF SUSTAINABLE PRACTICES: A MULTICASE STUDY IN FAMILY AGRICULTURE COOPERATIVES

IMPLICACIONES DEL ISOMORFISMO EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE PRÁCTICAS SOSTENIBLES: UN ESTUDIO MULTICASO EN COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

Darlan Ariel Prochnow<sup>1</sup>, Euselia Pavaglio Vieira<sup>2</sup>, Natália Vogt Galli<sup>3</sup>, Nelson José Thesing<sup>4</sup>, Volmir Ribeiro Amaral<sup>5</sup>, Pedro Luis Büttenbender<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Doutorando no PPGDR/UNIJUÍ, bolsista CAPES, darlan.prochnow@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Professora membra do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, euselia@unijui.edu.br

<sup>3</sup> Mestranda no PPGDR/UNIJUÍ, bolsista SESCOOP/UNIJUÍ, natalia.galli@sou.unijui.edu.br

<sup>4</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, nelson.thesing@unijui.edu.br

<sup>5</sup> Doutorando no PPGDR/UNIJUÍ, bolsista SESCOOP/UNIJUÍ, volmir.amaral@sou.unijui.edu.br

<sup>6</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUÍ, pedrolb@sou.unijui.edu.br

### RESUMO

O presente artigo apresenta um estudo multicaso em cooperativas de agricultura familiar. O objetivo foi investigar as implicações do isomorfismo na institucionalização de práticas sustentáveis. Nesta pesquisa, foi utilizada a concepção de isomorfismo de DiMaggio e Powell. Estes autores apontam para a ocorrência de três tipos deste fenômeno: coercitivo, mimético e normativo. As técnicas de coleta de dados foram a entrevista em profundidade e a observação não participante. Os resultados apontam que o isomorfismo, sobretudo do tipo coercitivo, mostrou-se um mecanismo importante na institucionalização das práticas sustentáveis, uma vez que as quatro cooperativas estudadas sofrem algum tipo de influência de outras organizações, como a Vigilância Sanitária, EMATER, prefeituras municipais e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Uma das cooperativas informou ainda adotar práticas sustentáveis inspirada em outra cooperativa, caracterizando o isomorfismo mimético. Assim, o estudo conclui que a influência do isomorfismo é fundamental para a institucionalização de práticas sustentáveis nas cooperativas estudadas.

**Palavras-chave:** Teoria institucional. Isomorfismo. Desenvolvimento sustentável.

### RESUMEN

Este artículo presenta un estudio de casos múltiples en cooperativas agrícolas familiares. El objetivo fue investigar las implicaciones del isomorfismo en la institucionalización de prácticas sostenibles. En esta investigación se utilizó el concepto de isomorfismo de DiMaggio y Powell. Estos autores señalan la ocurrencia de tres tipos de este fenómeno: coercitivo, mimético y normativo. Las técnicas de recolección de datos fueron la entrevista en profundidad y la observación no participante. Los resultados indican que el isomorfismo, especialmente de tipo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



coercitivo, demostró ser un mecanismo importante en la institucionalización de prácticas sustentables, ya que las cuatro cooperativas estudiadas sufren algún tipo de influencia de otras organizaciones, como la Vigilancia de la Salud, EMATER, gobiernos municipales y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. Una de las cooperativas también informó adoptar prácticas sostenibles inspiradas en otra cooperativa, caracterizando el isomorfismo mimético. Así, el estudio concluye que la influencia del isomorfismo es fundamental para la institucionalización de prácticas sostenibles en las cooperativas estudiadas.

**Palabras clave:** Teoría institucional. Isomorfismo. Desarrollo sustentable.

## ABSTRACT

This article presents a multi-case study in family farming cooperatives. The objective was to investigate the implications of isomorphism in the institutionalization of sustainable practices. In this research, the concept of isomorphism by DiMaggio and Powell was used. These authors point to the occurrence of three types of this phenomenon: coercive, mimetic and normative. The data collection techniques were the in-depth interview and non-participant observation. The results indicate that isomorphism, especially of the coercive type, proved to be an important mechanism in the institutionalization of sustainable practices, since the four cooperatives studied suffer some type of influence from other organizations, such as the Health Surveillance, EMATER, City Halls and the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply. One of the cooperatives also reported adopting sustainable practices inspired by another cooperative, characterizing mimetic isomorphism. Thus, the study concludes that the influence of isomorphism is fundamental for the institutionalization of sustainable practices in the studied cooperatives.

**Keywords:** Institutional theory. Isomorphism. Sustainable development.

## 1. INTRODUÇÃO

A agricultura alimenta o mundo, mas depende de recursos naturais vitais para produzir grandes quantidades a fim de satisfazer a demanda. Assim, é visível a importância de alcançar a sustentabilidade da agricultura, visto que as atividades agrícolas responsáveis pela obtenção de alimento sempre exerceram grande pressão sobre o meio ambiente. O fato é que o uso inadequado dos recursos naturais tem promovido intensa degradação ambiental, visto que levam a destruição de hábitat e de espécies potencialmente úteis para a sobrevivência do planeta. A constatação dessa realidade deve ser discutida com o intuito de encontrar possíveis caminhos para reverter e/ou minorar tal impasse (SANTOS; CÂNDIDO, 2013).

Especialmente no meio rural, as organizações cooperativas destacam-se na capacidade de promover a sustentabilidade, pois possuem, entre seus princípios, o compromisso de buscar o desenvolvimento sustentável das comunidades onde estão inseridas. Assim sendo, no Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, as cooperativas de agricultura familiar apresentam forte potencial de contribuir para a sustentabilidade local, pela realização de práticas que visem a viabilidade econômica, a reprodução social e o cuidado ao meio ambiente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por conseguinte, o desenvolvimento sustentável dialoga com o sétimo princípio do cooperativismo, Interesse pela Comunidade. Esse toma por base, a adoção de práticas de responsabilidade socioambiental para a comunidade, tendo presente os três pilares da sustentabilidade concebidos por Elkington (1997): o econômico, o social e o ambiental (Triple Bottom Line), cujo comportamento da organização é afetado e influenciado, de forma direta ou indireta, pelos stakeholders. Portanto, o conceito de sustentabilidade encontra respaldo no cooperativismo, quando aponta que é indispensável atuar de maneira sistêmica, interdisciplinar e participativa, refletindo de maneira profunda a relação entre o ambiente natural, a sociedade e a economia (DEPONTI, 2001).

Deste modo, compreende-se que a organização cooperativa apresenta um viés além da simples viabilidade econômica, mas também o anseio de buscar a reprodução social de seus associados, juntamente com o cuidado ao meio ambiente. Portanto, a prática dos princípios do cooperativismo são indutores de práticas sustentáveis, as quais geram benefícios tanto para a própria cooperativa, quanto para a comunidade onde estas estão inseridas. A criação de cooperativas auxilia na construção de uma identidade para a agricultura familiar, aumentando o fluxo e o alcance da produção ao consumidor final, bem como prestando consultoria para que os produtores estejam em conformidade com a legislação ambiental, sanitária e comercial de seus atividades de produção (YAMAGUCHI et al., 2020).

Considerando estes aspectos, a opção pela agricultura familiar justifica-se, pela sua capacidade de geração de trabalho e renda, pela produção de alimentos, pela manutenção das famílias no campo. Ainda, pela construção de alternativas de desenvolvimento, com menores danos ambientais, impulsionando o crescimento de todo o entorno socioeconômico local (SANTOS, 2001).

Neste sentido, a adoção de práticas sustentáveis pelas cooperativas está fortemente relacionada com as expectativas dos atores internos e externos às próprias organizações. Assim sendo, a Teoria Institucional, em particular o Isomorfismo, se apresenta como um referencial importante para estudar os fatores que estimulam as empresas a uma eventual incorporação de práticas sustentáveis nas suas operações (LEAL, 2011). Portanto, o objetivo deste estudo é analisar as implicações do isomorfismo na institucionalização de práticas sustentáveis em quatro cooperativas de agricultores familiares, localizadas na região Noroeste do Rio Grande do Sul.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza aplicada e abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, por possuir como objetivo principal a descrição das características que envolvem o isomorfismo na institucionalização de práticas sustentáveis em cooperativas, investigando as opiniões, atitudes e crenças de dirigentes das cooperativas objeto de estudo (GIL, 2014). Deste modo, o estudo contemplou quatro cooperativas de agricultura familiar, localizadas nos municípios de Ijuí, Panambi e Jóia, no Estado do Rio Grande do Sul.

Como estratégia de pesquisa foi adotado o estudo de caso. Para Yin (2001, p. 32) o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



claramente definidos”. Como técnicas de coleta de dados entrevista em profundidade e observação não participante.

A entrevista em profundidade é uma entrevista não estruturada, direta, pessoal, em que um respondente de cada vez é sondado por um entrevistador altamente qualificado a revelar motivações, crenças, atitudes e sentimentos sobre um determinado assunto (MALHOTRA, 2019). Os sujeitos entrevistados foram os dirigentes das cooperativas, sendo um dirigente em cada cooperativa. O áudio da entrevista foi transcrito para, posteriormente, ser feita a análise de conteúdo (BARDIN, 2011). As categorias de análise foram extraídas de Alves, Castro e Souto (2014).

A observação adotada é do tipo não participante, onde o pesquisador permanece alheio à comunidade ou processo ao qual está pesquisando, tendo um papel de espectador do objeto observado (GIL, 2014). A observação foi realizada nos prédios das cooperativas, em dias úteis onde a rotina de trabalho era efetuada normalmente. Foram tiradas fotos no ambiente interno e externo das cooperativas, como meio de registro das observações.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta a fundamentação teórica da pesquisa. Inicialmente, são descritos o cooperativismo e sua relação com a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável. Em seguida, é apresentado o isomorfismo como fator de homogeneidade organizacional.

#### 3.1 COOPERATIVISMO, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A história do cooperativismo normalmente está vinculada à fundação em 1844 da Cooperativa de Rochdale no Reino Unido, onde se originariam os princípios cooperativistas. Porém, a experiência cooperativa é anterior a esta, estando atrelada a Robert Owen que a influenciou ou a Fourier na França, considerados socialistas utópicos que inspiraram o movimento cooperativo (WEBERING, 2020).

Cooperativas são sociedades de pessoas, organizadas em bases democráticas, que visam não só a suprir seus membros de bens e serviços, mas também realizar determinados programas educativos e sociais. Trata-se de sociedade de pessoas e não de capital, sem interesse lucrativo e com fins econômico e sociais (PINHO, 1966).

As origens das cooperativas rurais e agrícolas encontram-se, em parte, relacionadas às experiências coletivistas de ajuda mútua no campo e, em parte, às condições da agricultura moderna, tendo se desenvolvido desde que a economia rural passou a estar relacionada ao mercado – seja pela necessidade de crédito, da aquisição de adubos, sementes, entre outros, seja pela necessidade de comercialização da produção (WEBERING, 2020).

Após o surgimento da primeira cooperativa na sociedade moderna (sistema capitalista de produção), em Rochdale, as cooperativas passaram por duas fases distintas. A primeira fase inicia em 1848, com o processo de implantação e instalação da cooperativa, onde se fazia

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



necessário o enfrentamento de um cenário desfavorável, além do desconhecimento dos princípios e da doutrina cooperativista. Já a segunda fase faz alusão a regulamentação do cooperativismo pelo Estado, o qual impõem garantias de funcionamento, ao mesmo tempo que exige respostas às demandas públicas estatais. Dessa forma, a segunda fase foi marcada pelo intervencionismo estatal, enfatizando, em muitos países, compromissos políticos maiores do que as demandas sociais latentes, as quais o cooperativismo não logrou êxito de solucioná-las (PINTO, 2009).

No Brasil, a cultura da cooperação é observada desde a época da colonização portuguesa, estimulada por funcionários públicos, militares, profissionais liberais, operários e imigrantes europeus. Oficialmente, o movimento cooperativista teve início em 1889, em Minas Gerais, com a fundação da Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, tendo como foco, o consumo de produtos agrícolas. Depois dela, surgiram outras cooperativas em Minas e também nos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul (OCB, 2020).

O desenvolvimento do movimento cooperativista no Brasil, constitui-se com as características do cooperativismo gerado na Inglaterra, ou seja, a de adequação ao modo de produção capitalista. Depois de experiências esparsas de cooperação realizadas desde o início da ocupação do país no século XVI, foi a partir de 1930 que o cooperativismo iniciou seu crescimento nos moldes apresentados atualmente. Contudo, assim como ocorreu em outros países, várias cooperativas foram criadas, não por iniciativa e necessidade de seus beneficiários, mas sim, de cima para baixo, para favorecer o desenvolvimento do modo capitalista de produção (SOUZA, 2009).

Historicamente no Brasil, a cooperação agrícola não recebeu estímulos por parte dos governos. A cooperação era fruto das iniciativas autônomas dos agricultores e promovidas por seus intelectuais orgânicos (agentes religiosos, lideranças etc.) que viam na cooperação uma forma essencial de organizar a vida nas colônias e comunidades rurais. Somente a partir da tipificação e inserção do cooperativismo na legislação nacional começam a surgir políticas públicas voltadas a fomentar a cooperação, ao menos em algumas de suas formas modernas, como o Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), e o Programas de Aquisição de Alimentos (PNAE) (CHRISTOFFOLI, 2015).

As organizações cooperativas são apontadas como agentes importantes para o desenvolvimento de práticas sustentáveis no meio rural. Deste modo, Soares et. al. (2019, p. 4) indicam que as cooperativas de agricultores familiares “defendem a produção diversificada de alimentos, a produção orgânica, agroecológica e a permanência das famílias no campo, valorizando as diversidades regionais e promovendo a segurança alimentar”. Assim, encontra-se na cooperativa de agricultores familiares a perspectiva de sustentabilidade, tanto econômica, quanto social e ambiental.

Os associados das cooperativas recebem formação e educação cooperativa, sendo assim educados e motivados para não desperdiçar os recursos que lhes são disponíveis, não destruírem o potencial natural e produtivo do seu patrimônio, em atenção a si próprios e em prol das gerações futuras, atendendo a perspectiva do conceito de desenvolvimento sustentável quando este estabelece que é preciso atender às necessidades das gerações presentes, sem comprometer

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades (SCHNEIDER, 2015).

A atenção da cooperativa com o meio ambiente é da própria natureza institucional, ao trabalhar diretamente com os recursos naturais, cujos produtos e serviços são oriundos da agricultura familiar. Dessa forma, a busca por práticas sustentáveis na agricultura, a redução de impactos ambientais negativos das produções sobre o ambiente, além da melhoria da qualidade de vida dos cooperados, compõem o direcionamento para um desenvolvimento sustentável local (MORAIS; SIQUEIRA; SILVA, 2020).

Assim, de acordo com o sétimo Princípio do Cooperativismo, as cooperativas têm, como responsabilidade, o Interesse pela Comunidade, o que as credencia para o processo de desenvolvimento sustentável, nos ambientes onde estão inseridas. Para além, os objetivos de desenvolvimento sustentável elaborados pela ONU (AGENDA 2030, 2020) apontam a agricultura sustentável como objetivo de número 2, o que privilegia o estudo das práticas sustentáveis em cooperativas da agricultura familiar.

Portanto, considerando os atributos presentes na natureza do movimento cooperativista, assim como a clara manifestação de contradições do modelo dominante e hegemônico de sociedade, as cooperativas, por meio de seus atores sociais, assumem papel de destaque na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As cooperativas tornam-se decisivas tanto na definição de práticas e estratégias de curto, médio e longo prazos, que possam contribuir com a geração de benefícios sociais, econômicos, ambientais e políticos, tanto para a população quanto para um processo de conscientização, transformação e mudança cultural dos indivíduos, de modo que possam repensar a ação e o papel desempenhado no mundo (HOCAYEN-DASILVA; HOCAYEN DA SILVA, 2021).

## 3.2 ISOMORFISMO COMO FATOR DE HOMOGENEIDADE ORGANIZACIONAL

A teoria institucional contemporânea propõe o entendimento das mudanças estruturais nas organizações, não mais pela eficiência ou concorrência, mas motivada por outros fatores que tornam as organizações similares (CALDAS; FACHIN; FISCHER, 2007). Segundo a perspectiva institucionalista, diante da busca pela conformidade com os procedimentos, costumes e regras institucionalizadas em um mesmo ambiente, as organizações tendem a se tornar mais similares entre si. Esta questão da similitude é definida como isomorfismo, um princípio institucional referente à homogeneidade existente entre as organizações (GARRIDO; SALTORATO, 2015).

No entender de Peci (2006), as organizações que são influenciadas por seu ambiente institucional (via profissionalização e papel dos agentes estatais) apresentam similaridades nas suas estruturas e processos, dentro de um mesmo ambiente institucional, caracterizando assim o isomorfismo. Ainda, para a autora, esse é um conceito importante para compreender as organizações modernas, em um contexto pós-weberiano.

Entre os pressupostos conceituais atribuídos à teoria institucional, destaca-se a relevância dos valores externos para as organizações, considerando que o ambiente seja capaz de gerar visões compartilhadas coletivamente sobre a maneira pela qual as organizações deveriam atuar, dando

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



legitimação sobre as ações organizacionais, pois ressaltam a necessidade de aceitação. A incorporação de práticas gerenciais, bem como de outros aspectos operacionais que sejam de conhecimento comum, compartilhadas por organizações pertencentes a um mesmo setor, se constituem em generalizações pautadas pela busca por legitimidade (CALLADO; CALLADO; ALMEIDA, 2014).

Assim, salienta-se que a abordagem institucional amplia consideravelmente as possibilidades de ação gerencial no que se refere, por exemplo, à compreensão e à intervenção em processos de mudança organizacional ao introduzir a noção de movimento e de dinâmica de conjuntos de organizações por meio do conceito de isomorfismo (CARVALHO; VIEIRA, 2003).

O isomorfismo como elemento de institucionalização, para Kelm et al. (2014, p. 408), significa que “os modelos instituídos em um setor são adotados pela maioria, com o principal intuito de sobrevivência, tendendo à homogeneização dessas estruturas depois de certo tempo, até que outra inovação seja implantada e realmente esse ciclo”.

No entendimento de DiMaggio e Powell (2005) o isomorfismo é o conceito que melhor define o processo de homogeneização das organizações. De acordo com os autores, existem três mecanismos de mudança isomórfica institucional, os quais são detalhados pelo quadro 1.

**Quadro 1:** Processos de Isomorfismo

PROCESSOS DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL	
Isomorfismo Coercitivo	Resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam.
Isomorfismo Mimético	A incerteza constitui força poderosa que encoraja a imitação. Quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo. Tomar outras organizações como modelo constitui uma resposta à incerteza.
Isomorfismo Normativo	Deriva principalmente da profissionalização dos membros de uma categoria profissional. Quanto maior for a participação dos membros de uma organização em associações profissionais, maior será a similaridade de condições e métodos de trabalho entre as organizações.

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de DiMaggio e Powell (2005).

O isomorfismo coercitivo se caracteriza pela adaptação a pressões formais ou informais praticadas por organizações que exercem domínio de recursos limitados, especialmente financeiros. O isomorfismo normativo deriva da profissionalização que delimita e institui um conjunto de normas e procedimentos correspondentes a ocupações ou atividades específicas. O isomorfismo mimético se caracteriza pelo uso de modelos testados e bem-sucedidos em organizações semelhantes (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005).

## 4. RESULTADOS

Esta seção contempla a apresentação e discussão dos principais resultados obtidos a partir do estudo de caso nas cooperativas de agricultura familiar.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## 4.1 COOPERATIVA ALFA

Fundada no ano de 2005, a Cooperativa Alfa, localizada no Município de Ijuí/RS, possui 32 associados ativos. Atua no comércio local de alimentos, destacadamente no ramo de panificados e hortigranjeiros. A figura 1 apresenta o ambiente interno da cooperativa.

**Figura 1:** Ambiente interno da cooperativa Alfa



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2021.

O isomorfismo é o conceito que define, da melhor forma, a homogeneização entre as organizações (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Este Conceito está subdividido entre as categorias coercitivo, mimético e normativo.

Quanto ao isomorfismo coercitivo, o mesmo se caracteriza pela adequação a pressões formais ou informais, exercidas por organizações que exercem domínio de recursos escassos, especialmente financeiros (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). A cooperativa Alfa informou que suas práticas sustentáveis foram adotadas de duas formas, pela influência de entidades reguladoras, e por vontade da própria cooperativa. As entidades que influenciaram a adoção de práticas sustentáveis são a prefeitura municipal, a vigilância sanitária e a EMATER. A cooperativa informou ainda não haver nenhuma influência da comunidade local na adoção de práticas sustentáveis.

O isomorfismo mimético é caracterizado pela adoção de modelos testados e bem-sucedidos em organizações similares (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). A cooperativa Alfa informou não haver inspiração em outras cooperativas, para a adoção das práticas sustentáveis.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



A explicação é a de que a criação da cooperativa é um projeto único da EMATER na localidade, diferente das demais cooperativas já existentes.

O isomorfismo normativo decorre da profissionalização que delimita e institui um conjunto de normas e procedimentos correspondentes a ocupações ou atividades específicas (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Os associados da cooperativa Alfa participam das atividades da EMATER, bem como são filiados ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Ijuí. Estas entidades são importantes na adoção de práticas sustentáveis, principalmente as práticas na dimensão econômica, uma vez que oferecem cursos de capacitação em gestão para os associados da cooperativa.

## 4.2 COOPERATIVA BETA

Fundada no ano de 2004, a cooperativa Beta localiza-se no município de Panambi/RS. Possui 33 associados, e atua na industrialização e comércio de frutas *in natura* e sucos de frutas, especialmente laranja e bergamota. Sua área de atuação compreende, além do município de Panambi, outros municípios da região Noroeste do Rio Grande do Sul. Na figura 2 é possível observar instrumentos para a pesagem e embalagem das frutas *in natura*.

**Figura 2:** Pesagem e embalagem de frutas



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2021.

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões exercidas pelas organizações que detém o domínio de recursos humanos, financeiros, entre outros. Quanto ao isomorfismo coercitivo, a cooperativa Beta informou que adotou as práticas sustentáveis devido a exigências de órgãos



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



reguladores, e também por consciência dos seus dirigentes e associados. Os principais órgãos reguladores com influência nesta cooperativa são o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e a prefeitura do município de Panambi/RS.

Já o isomorfismo mimético se caracteriza quando uma organização segue o modelo ou padrão de outra organização bem sucedida. A cooperativa Beta apontou, através de seu dirigente, haver uma “inspiração” em outra cooperativa, para adoção das práticas sustentáveis. Segundo o dirigente, a cooperativa observada serve como exemplo, devido suas práticas gerarem resultados satisfatórios, que contribuem para o sucesso da cooperativa.

O isomorfismo normativo é gerado pela profissionalização dos associados, através de um conjunto de normas e procedimentos específicos. Os associados da cooperativa Beta participam das atividades da EMATER, bem como boa parte dos (das) mesmos (as) são sócios do Sindicato dos Trabalhadores Rurais dos municípios onde residem, especialmente em Panambi/RS. Estas atividades não chegam a interferir diretamente na realização das práticas sustentáveis na cooperativa.

#### 4.3 COOPERATIVA GAMA

A cooperativa Gama foi fundada no ano de 2001. Localiza-se no município de Ijuí/RS. Possui 85 associados, os quais são responsáveis pela produção dos peixes. A cooperativa realiza o abate e processamento dos peixes. Os principais produtos comercializados são o peixe congelado, peixe fresco e o filé de tilápia. Os associados da cooperativa possuem propriedades de diversos tamanhos, podendo, em alguns casos, chegar ao limite de quatro módulos fiscais. A figura 3 apresenta o prédio sede da cooperativa Gama.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



**Figura 3:** Prédio cooperativa Gama



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2021.

O isomorfismo coercitivo é o resultado gerado pelas pressões formais e informais, exercidas sobre a organização por outras organizações das quais ela depende (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Quanto ao isomorfismo coercitivo, a cooperativa Gama sofreu influência de entidades reguladoras, especialmente a vigilância sanitária, uma vez que a carne do peixe é altamente perecível, condição que exige algumas práticas especiais relacionadas ao controle de qualidade.

De acordo com DiMaggio e Powell (1991), a incerteza constitui uma força poderosa que leva a imitação. Essa forma de homogeneização é denominada de isomorfismo mimético. Quanto ao isomorfismo mimético, a cooperativa não possui nenhuma outra cooperativa como modelo na realização de práticas sustentáveis, até porque, segundo dirigente, não existe, na região outras cooperativas que realizam o processamento da carne de peixe. No entanto, a cooperativa Gama buscou informar-se sobre o processo produtivo de duas agroindústrias de pescados, uma de Santa Catarina e outra do Rio Grande do Sul. Deste modo, o processo de produção da cooperativa Gama foi influenciado pelas agroindústrias citadas.

O isomorfismo normativo está ligado à profissionalização, no que se refere ao compartilhamento de normas e métodos de trabalho pelos membros de cada segmento ocupacional (INGLAT; SANTOS; JÚNIOR, 2017). O isomorfismo normativo não se faz presente na cooperativa Gama. Os associados da cooperativa participam de associações sindicais, destacando-se o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ijuí/RS e a EMATER. No

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



entanto, a participação em tais entidades não possui interferência em nenhuma prática da cooperativa, contrastando assim com o resultado obtido na cooperativa Alfa.

## 4.4 COOPERATIVA DELTA

A cooperativa Delta foi fundada no ano de 2009. Localizada no município de Jóia/RS, possui, como atividades principais, a prestação de serviços com máquinas agrícolas, industrialização e embalagens de grãos. São destacados os serviços de silagem, bem como a industrialização e embalagem de feijão. A cooperativa possui 86 associados, sendo que a grande maioria são agricultores com propriedades de até 15 hectares, os quais residem em assentamentos no município de Jóia/RS. Na figura 4 se observa o trabalho da cooperativa na produção de silagem.

**Figura 4:** Produção de silagem pela cooperativa



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2021.

A cooperativa Delta tem presente, em suas práticas sustentáveis, o isomorfismo coercitivo. Isso se deve pela influência da prefeitura do município de Jóia/RS e da EMATER. Estas entidades são importantes na institucionalização de práticas como “promoção de ações que ampliem a lucratividade por unidade produzida” e “realização de cursos de capacitação ou atualização para seus associados”, uma vez que a EMATER e a prefeitura auxiliam tanto na realização de cursos e treinamentos, como na elaboração da tabela dos preços e serviços ofertados pela cooperativa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Outras entidades, como Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros efetuam fiscalizações na cooperativa, porém sem interferência direta na realização das práticas sustentáveis. Já a comunidade local possui uma relação próxima com a cooperativa, sendo que é observada a presença de um local de confraternização próximo ao prédio da agroindústria da cooperativa. Este fato, segundo dirigente da cooperativa, gera o envolvimento da comunidade durante o processo de agroindustrialização do feijão preto, sendo observada assim a prática sustentável “participação em atividades religiosas, esportivas e/ou culturais da comunidade” e “a comunidade sabe dos resultados alcançados pela cooperativa”.

O isomorfismo mimético é identificado de forma mais restrita nas práticas da cooperativa Delta. Por ser uma cooperativa de um ramo muito específico na região, a cooperativa Delta não encontra outras cooperativas que possam inspirar a realização de práticas sustentáveis em seu processo de produção. Apenas o sistema de gestão financeira, segundo dirigente, é compartilhado por diversas cooperativas, sendo importante no controle operacional da mesma.

Quanto ao isomorfismo normativo, este é presente de forma indireta nas práticas sustentáveis da cooperativa Delta. Os associados participam do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Estas entidades orientam os associados sobre os seus direitos e oportunidades enquanto agricultores familiares, na defesa de seus direitos, entre outras questões sociais e econômicas.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi investigar as implicações do isomorfismo na institucionalização de práticas sustentáveis em quatro cooperativas de agricultura familiar, localizadas na região Noroeste do Rio Grande do Sul. O estudo teve por embasamento teórico a concepção de isomorfismo de DiMaggio e Powell (2005), sendo que, segundo estes autores, existem três tipos de isomorfismo: coercitivo, mimético e normativo. Para alcançar o objetivo proposto, foram realizadas entrevistas com os dirigentes das cooperativas e observação não participante.

Quanto ao isomorfismo coercitivo, este é resultante da pressão de outras organizações sobre as cooperativas. Neste sentido, as quatro cooperativas objeto deste estudo sofrem algum tipo de influência de outras organizações para, a partir disso, introduzirem e institucionalizarem práticas sustentáveis. As principais organizações com influência são a Vigilância Sanitária, EMATER, prefeituras municipais e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O isomorfismo mimético é resultante de práticas sustentáveis adotadas por inspiração em outras cooperativas ou organizações. Deste modo, o estudo mostrou que apenas uma das cooperativas, através de dirigente, informou possuir outra cooperativa do mesmo município como um “modelo” para a realização de suas práticas. Segundo o dirigente entrevistado, o contínuo sucesso desta cooperativa e a excelência em seus processos são motivos para tê-la como referência em práticas sustentáveis.

Em relação ao isomorfismo mimético, este decorre da profissionalização que demarca e institui um conjunto de normas e procedimentos correspondentes a ocupações ou atividades específicas. Assim, os associados das cooperativas estudadas são filiados aos Sindicatos de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Trabalhadores Rurais dos respectivos municípios onde atuam. Os sindicatos, bem como a EMATER, colaboram para a institucionalização de práticas sustentáveis, como a realização de cursos e treinamentos referentes à gestão das cooperativas.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C.; ALMEIDA, M. A. Isomorfismo e Práticas de Gestão de Custos: Um estudo empírico entre empresas do porto digital a partir da teoria institucional. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 4, n. 1, p. 204–217, 2014.

CALDAS, M., FACHIN, R., FISCHER, T. (Orgs. da edição brasileira). CLEGG, S. R., HARDY, C., NORD, W. R., (Orgs. da edição original). **Handbook de Estudos Organizacionais – Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais**, v. 1, São Paulo: Atlas, 2007.

CHRISTOFFOLI, P. I. Elementos introdutórios para uma história do cooperativismo e associativismo rurais no Brasil. *In*: **Questão agrária, cooperação e agroecologia**. (p. 169-188). São Paulo, Outras Expressões, 2015.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849 a 874, jan. 2005.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional / organizadores. Recife: EDUFEPE, 2003, 366p.

DEPONTI, C. **Indicadores para avaliação da sustentabilidade em contextos de desenvolvimento rural local**. Porto Alegre, Monografia (Especialização) - UFRGS, 2001.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE**, vol. 45, nº2, abr./jun. 2005.

ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st Century Business**. Capstone: Oxford, 1997.

GARRIDO, Giovanna; SALTORATO, Patrícia. Isomorfismo, Eficiência Simbólica e Legitimidade Social na Institucionalização da Sustentabilidade Socioambiental nas Organizações Contemporâneas. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 69-82, 22 dez. 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2014. 6. ed.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



HOCAYEN-DA-SILVA, A. J.; SILVA, A. H. da. Protagonismo das Cooperativas na Promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Reflexões Teóricas e Agenda de Pesquisa. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 19, n. 54, p. 83–103, 2021.

KELM, M. L.; RENZ, C. L. da S.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O. Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. spe, p. 401-415, ago. 2014.

LEAL, Luiz Gonzaga. **Teoria Institucional e fatores determinantes da ação de práticas sustentáveis pelas empresas**. 2011. 108f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2011.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social. teoria, método e criatividade**. 34.ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MORAIS, L. A. de; SIQUEIRA, E. S.; SILVA, R. A. Gestão e responsabilidade ambiental nas práticas de uma cooperativa de agricultura familiar: a percepção de cooperados. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 9, n. 6, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). O Que é Cooperativismo. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/o-que-e-cooperativismo>. Acesso em: 21 ago. 2020.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 01-12, Mar. 2006.

PINHO, D. B. **A doutrina cooperativa nos regimes capitalista e socialista**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1966.

PINTO, F. C. Uma História do Cooperativismo sob a Perspectiva Utópica. **Revista de Administração e Contabilidade**. v. 1, n. 1, p. 65-79, junho/dezembro, 2009.

SANTOS, Jacqueline G.; CÂNDIDO, Gesinaldo A. Sustentabilidade e Agricultura Familiar: Um Estudo de caso em uma associação de agricultores rurais. **Revista de Gestão Social e Ambiental** - RGSA, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 70-86, jan./abr. 2013.

SANTOS, M. J. dos. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 225-238, dez. 2001.

SCHNEIDER, José Odelso. Cooperativismo e desenvolvimento sustentável. **Otra Economía**, 9(16):94-104, janeiro-junho 2015.

SOARES, C. M. T.; HORT, J. V.; BEJAMINI, R.; BASSO, D. A Percepção do Cooperativismo Pelos Agricultores Familiares Associados da Cooperativa Mista Agrofamiliar



de Vera Cruz do Oeste – A Tulha. **Revista Orbis Latina**, vol.9, nº 1, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), janeiro – junho de 2019.

SOUZA, M. M. O. O movimento cooperativista no Brasil: Uma reflexão sobre formação, desenvolvimento e perspectivas. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 30, p. 65-78, 2009.

WEBERING, S. I. Cooperação Cooperativa: o Ser, o Fazer e o Devir. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 24, n. 6, p. 567-581, 2020.

YAMAGUCHI, C. K.; STEFENON, S. F.; RAMOS, N. K.; DOS SANTOS, V. S. ; FORBICI, F.; KLAAR, A. C. R.; FERREIRA, F. C. S.; CASSOL, A.; MARIETTO, M. L.; YAMAGUCHI, S.K.F.; DE BORBA, M. L. Young People's Perceptions about the Difficulties of Entrepreneurship and Developing Rural Properties in Family Agriculture. **Sustainability**, 12 (21): 8783, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 5: Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## NOVO MARCO LEGAL À GERAÇÃO DISTRIBUÍDA DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS

NEW LEGAL FRAMEWORK FOR THE DISTRIBUTED GENERATION OF ELECTRIC ENERGY IN  
BRAZIL: AN APPROACH TO THE MAIN CHANGES

NUEVO MARCO LEGAL PARA LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN  
BRASIL: UN ABORDAJE DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS

Volmir Ribeiro do Amaral<sup>1</sup>, Pedro Luís Büntenbender<sup>2</sup>, Nelson José Thesing<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente artigo apresenta as principais mudanças na geração distribuída de energia elétrica no Brasil, contemplando a aprovação do novo marco legal (Lei 14.300/2022) do setor, que entrou em vigor em janeiro de 2022. Para responder à investigação no campo da geração de energia, a pesquisa conta com estudos bibliográficos, documentais, exploratória-descritiva e de natureza qualitativa. Parte-se da compreensão da nova legislação, que de certa forma apresenta maior segurança jurídica ao setor, assegura sustentabilidade econômica aos diferentes agentes do setor elétrico brasileiro. Desta forma, apesar de a mudança na legislação ser bastante recente, com desdobramentos em curso, com impactos a serem ainda melhor mensurados, concluiu-se que o novo marco legal equilibra o incentivo à geração distribuída e viabilidade técnico-econômica no médio e longo prazo ao sistema elétrico brasileiro, em especial às distribuidoras de energia elétrica.

**Palavras-chave:** Energias limpas. Geração elétrica. Infraestrutura. Sistema de Compensação de Energia Elétrica.

### ABSTRACT

This article presents the main changes in the distributed generation of electricity in Brazil, contemplating the approval of the new legal framework (Law 14.300/2022) for the area, which took its effect in January 2022. To answer the research in the field of energy generation, the

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela UNIJUI, Bolsista Cooperativismo: Convênio PPGDR-UNIJUI e Sescop/RS, volmirdoamaral@gmail.com

<sup>2</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUI, pedrolb@unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor membro do corpo docente do PPGDR/UNIJUI, nelson.thesing@unijui.edu.br

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



research relies on bibliographic, documentary, exploratory-descriptive and qualitative studies. It starts from the understanding of the new legislation, which in a way provides greater legal certainty to the area, and ensures economic sustainability to the different agents of the Brazilian electricity sector. This way, despite the change in legislation being quite recent, with ongoing developments, and having impacts to be even better measured, it was concluded that the new legal framework balances the incentive for distributed generation and gives technical-economic feasibility in the medium and long term over Brazilian electric system, especially to electric energy distributors.

**Keywords:** Clean energies. Electric generation. Infrastructure. Electricity Compensation System.

## RESUMEN

El presente estudio presenta los principales cambios en la generación distribuida de energía eléctrica en Brasil, contemplando la aprobación del nuevo marco legal (Ley 14.300/2022) para el sector, que entró en vigor en enero de 2022. Para dar respuestas a la investigación acerca de generación de energía, esta pesquisa cuenta con estudios bibliográficos documentales y descriptivos, siendo en su mayoría un estudio exploratorio y cualitativo. El punto inicial es la comprensión de la nueva legislación, que de alguna manera otorga mayor seguridad jurídica al sector y asegura sostenibilidad económica a los diferentes agentes del sector eléctrico brasileño. Así, a pesar de que el cambio de legislación es bastante reciente, con desarrollos continuos, con impactos aún mejor medidos, se concluyó que el nuevo marco legal equilibra el incentivo a la generación distribuida y la viabilidad técnico-económica en el mediano y largo plazo al sistema eléctrico brasileño, de manera especial a las distribuidoras de energía eléctrica.

**Palabras llave:** Energías limpias. Generación eléctrica. Infraestructura. Sistema de Compensación de Energía Eléctrica.

## 1. INTRODUÇÃO

A área da energia está em um movimento de transição energética, em função do crescente esgotamento e disputas das fontes fósseis, das oscilações de preços. Assim, há a necessidade cada vez maior do uso de energias menos impactantes ambiental e socialmente.

A acessibilidade e a descarbonização da matriz elétrica é um desafio em nível mundial, estando presente nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), vinculados à agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), ao apontar a energia limpa, acessível para todos (SILVA; CAPELHUCHNIK, 2022). À descarbonização da energia, somam-se as iniciativas e apelos à diversificação da matriz energética a partir de fontes mais sustentáveis; à descentralização da geração e consumo da energia; à democratização da energia, visando



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



superar a exclusão energética ainda existente; e a busca por mais autonomia energética de pessoas e comunidades.

Inserida neste contexto de transição energética, a Geração Distribuída (GD)<sup>1</sup> de energia elétrica apresenta grande potencial no Brasil, com um significativo crescimento nos últimos anos, principalmente em função do aumento do preço da energia aos consumidores. Em parte, deve-se à elevação dos preços, decorrente de períodos de escassez hídrica e consequente uso maior da geração térmica, o que encarece a energia elétrica para todos e, de outra parte, em razão dos altos custos envolvidos na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no modelo centralizado ainda hegemônico no País. Por causa dessa realidade, os consumidores brasileiros buscam alternativas de abastecimento energético e muitos encontram na GD uma possibilidade factível.

Desta forma, para regular o setor elétrico brasileiro, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), edita um conjunto de normas relacionadas ao setor, dentre elas, Resoluções Normativas (REN). Mesmo havendo importantes experiências<sup>2</sup> anteriores, a modalidade de GD no Brasil é fortemente impulsionada a partir da edição da REN 482/2012, momento em que a Aneel possibilitou a implantação de sistemas de geração de energia descentralizados e conectados à rede elétrica, estabelecendo as regras à chamada Micro e Mini Geração Distribuída (ANEEL, 2012; MARTINS, 2015). À referida norma, sucedem-se para outras resoluções (REN 687/2015 e REN 786/2017), as quais gradativamente aperfeiçoam a modalidade de GD, estabelecem condições mais favoráveis à sua expansão e estimulam os consumidores a investir, resultando em um expressivo aumento da referida modalidade energética no Brasil entre 2012 e 2021.

Registra-se que inicialmente, um processo utilizado em sistemas isolados (*off-grid*), para abastecer unidades consumidores em regiões ainda sem acesso ao Sistema Interligado Nacional (SIN), gradativamente a GD passa a se conectar (*on-grid*) ao sistema elétrico através das redes das distribuidoras locais. A GD vem crescendo no Brasil, sendo que em março de 2022 ultrapassou a marca de 10 GW (gigawatt) de energia produzida na modalidade (ANEEL, 2022). A tendência é que continue crescendo pelos próximos anos, podendo, segundo algumas estimativas, superar os 30 GW até 2029 (EPE, 2022).

Conseqüentemente, com o avanço da GD no Brasil, a partir de 2018, a Aneel<sup>3</sup> desencadeou um conjunto de estudos técnicos no setor e de audiências e consultas públicas com vistas a ouvir a sociedade e colher sugestões dos diferentes segmentos setoriais envolvidos na discussão do tema, cujas contribuições servem para embasar, posteriormente, a revisão da norma<sup>4</sup>. Mesmo a agência reguladora orientando-se por estudos técnicos e considerando muitas das contribuições recebidas, a revisão da norma transcorreu em meio a divergências, inclusive, por vezes, tornando as discussões bastante polêmicas, principalmente, quando alguns agentes do setor chamam essa revisão da regulação de uma tentativa de “taxar o sol”, dado a geração solar fotovoltaica ser amplamente predominante na GD brasileira. Embora sendo uma expressão totalmente falaciosa foi amplamente usada em diferentes formas e veículos de comunicação do País (FERREIRA, 2021).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Portanto, em um ambiente com bastante discussão e sugestões contemplando diferentes agentes setoriais interessados, após mais de dois anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada e está em vigor a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, que institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS), e dá outras providências. A partir de janeiro de 2022, o Brasil passa a ter um novo marco legal à GD, encerrando assim o ciclo infralegal do setor (SILVA; CAPELHUCHNIK, 2022). A Lei Federal representa um arcabouço regulatório mais robusto, o que acrescenta maior segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade ao setor.

Assim sendo, o objetivo desta pesquisa é estudar o novo marco legal à geração distribuída de energia elétrica no Brasil, abordando as principais mudanças. Em termos metodológicos, a presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, documental, descritiva, exploratória e com enfoque de natureza qualitativa, para analisar as principais mudanças da GD, um novo marco legal do setor e, de maneira mais específica, avaliar as mudanças na forma de valoração dos créditos de energia através do SCEE. Como caminho metodológico, buscou-se preliminarmente compreender alguns dispositivos do setor elétrico brasileiro, como a estrutura tarifária da energia elétrica brasileira, os grupos de consumidores e os ambientes de contratação de energia. Na sequência, são descritas as principais características da GD no Brasil e sua funcionalidade para, posteriormente, compreender as principais mudanças da REN 482/2012 com relação à Lei 14.300/2022 e discorrer sobre os incentivos e prazos estabelecidos pelo novo marco regulatório do setor.

## 2. METODOLOGIA

Os caminhos metodológicos são fundamentais em uma pesquisa, porque apontam os procedimentos racionais e sistemáticos, apresentam alternativas aos desafios propostos, que contam com informações insuficientes frente à realidade (GIL, 2008). Um processo de pesquisa que busca o tratamento e a transformação de informações, pelas regras fornecidas pela metodologia, sustentado por fundamentações teóricas.

Assim, o presente estudo trilha os caminhos metodológicos, como sendo um “[...] conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento” (ANDRADE, 2006, p. 129). Desta forma, a pesquisa inicialmente conta com as orientações de Gil (2010), ao realizar estudos bibliográficos, documentais e descritivo. A pesquisa bibliográfica, para Lakatos e Marconi (2007), contempla um referencial teórico, que já se tornou público e serve como lente para a compreensão de determinado fenômeno. Já para Collis e Hussey (2005), as análises documentais, podem contribuir na compreensão dos princípios e normas que regem o comportamento de um determinado fenômeno, ao buscar a compreensão das relações que se estabelecem no ambiente, na produção e distribuição da energia.

Em Denzin e Lincoln (2006), encontram-se referências para trabalhar a pesquisa qualitativa, enquanto uma atividade situada, que localiza os observadores no mundo e trabalha com um



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



conjunto de práticas, materiais para contribuir nas interpretações, que podem visibilizar estudos, na tentativa de entender o fenômeno a ser investigado. Por conseguinte, ao verificar o setor elétrico brasileiro, como elemento constituinte, a pesquisa qualitativa possibilita diagnosticar a temática, trabalhando-a de forma mais precisa.

### 3. ALGUNS DISPOSITIVOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Este tópico traz breve exposição de alguns dispositivos do setor elétrico brasileiro com vistas a introduzir noções básicas acerca dos mesmos, pois estes se vinculam a outras abordagens subsequentes da presente pesquisa. De modo geral, o setor elétrico brasileiro é atualmente segmentado através dos sistemas de geração, transmissão, distribuição e comercialização, caracterizando-se como um setor desverticalizado (MAESTRI, 2021). Possui alguns órgãos setoriais: Possui alguns órgãos setoriais: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), encarregada de regular e fiscalizar o setor elétrico; o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), responsável pela operação de todo o sistema; a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), responsável pela pesquisa e planejamento energético do país; o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), encarregado de avaliar e monitorar o suprimento energético em todo o território nacional; e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que tem a função de intermediar as transações comerciais do setor elétrico.

#### 3.1. Estrutura Tarifária da Energia Elétrica no Brasil

A tarifa de energia elétrica brasileira possui dois componentes principais: a) Tarifa de Energia (TE), que congrega os custos referentes à geração da energia; b) a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), que engloba os custos de transporte da energia. Em ambas, há componentes de transporte, perdas e encargos, os quais se desdobram em outros itens (RIGO *et al.*, 2021; RUBIM, 2022; LOPES; ANDRADE, 2022), conforme Figura 1. A fixação da tarifa de energia elétrica às distribuidoras brasileiras não se baseia apenas em índices inflacionários ou de preços, mas em uma metodologia que congrega um complexo cálculo, realizado pela Aneel e aplicado individualmente a cada distribuidora e com periodicidade diferenciada (MARTINS, 2015).

A TE remunera os geradores e transmissores de energia, enquanto a TUSD remunera as distribuidoras. Em ambas, incidem PIS/Pasep, Cofins e ICMS. Quando há bandeiras tarifárias, também há cobrança de impostos sobre elas (GREENER, 2017).



Figura 1: Composição da tarifa de energia elétrica brasileira.

Tarifa																						
Tarifa de Energia (TE)							Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD)						Imposto									
Energia	Transporte		Perdas	Encargos			Transporte		Perdas			Encargos	Federal	Estadual	Municipal							
Energia	Transporte Itaipu	Rede básica Itaipu	RB mercado cativo	CFURH	ESS/EER	P&D-EE	CDE	Fio A	Fio B	Técnicas	Não-técnicas	Perdas RB/D	Receitas irrecuperáveis	TFSEE	ONS	P&D-EE	CDE	Proinfra	PIS/Pasep e Cofins	ICMS	CIP	

Fonte: Elaboração dos autores com base em Rigo *et al.* (2021).

Nota: Descrição de algumas siglas contidas na Figura 1 e não mencionadas na sequência do texto: RB - Rede Básica; CFURH - Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos; ESS/EER - Encargos de Serviços de Sistema/Encargos de Energia de Reserva; P&D-EE - Pesquisa e Desenvolvimento-Eficiência Energética; CDE - Conta de Desenvolvimento Energético; RB/D - Rede Básica/Distribuição; TFSEE - Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica; Proinfra - Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.

Os impostos incidentes sobre a tarifa de energia elétrica no Brasil são: a) Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que, por serem tributos federais, valem igualmente para todos os Estados do País; b) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tributo de competência estadual, portando, com alíquota variável de acordo com cada Estado. Com a adesão de todos os Estados ao Convênio ICMS nº 42/2018 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o ICMS incide somente sobre o saldo positivo entre a energia injetada na rede e a energia consumida (ANEEL, 2016; MAESTRI, 2021); c) Contribuição para Iluminação Pública (CIP), um tributo municipal, que vem incluso mensalmente na conta de luz e sobre o qual não há cobrança de impostos (GREENER, 2017).

### 3.2. Grupos de Consumidores de Energia Elétrica

Os consumidores brasileiros de energia elétrica são divididos em dois grupos: A e B. O grupo A, refere-se às unidades consumidoras de alta tensão (tensão igual ou superior a 2,3 kV) e, conforme os níveis de fornecimento de energia, congrega os subgrupos: A1 igual ou superior a 230 kV, A2 de 88 a 138 kV, A3 igual a 69 kV, A3a de 30 a 44 kV, A4 de 2,3 a 25 kV e AS sistema subterrâneo. Indústrias, *shopping centers* e alguns edifícios comerciais são exemplos de consumidores pertencentes a este grupo. A tarifa aplicada ao grupo A é binômica, ou seja, é composta por uma parte fixa referente à potência máxima demandada e, por outra parte variável, referente à quantidade de energia elétrica consumida (RODRIGUES, 2016).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O grupo B, refere-se às unidades consumidoras de baixa tensão (inferior a 2,3 kV) e de acordo com a atividade abrange os subgrupos: B1 residencial, B2 rural (incluindo as cooperativas de eletrificação rural), B3 demais classes (comércio, poder público, entre outros) e B4 iluminação pública. Para os consumidores deste grupo, a tarifa é monômnia, isto é, composta apenas pela parcela referente ao consumo de energia (RODRIGUES, 2016).

Além dos consumidores serem divididos em grupos e subgrupos, conforme visto, estes também são classificados em consumidor cativo, consumidor especial, consumidor livre e prossumidor (CRUZ BALESTRA, 2022). A presente pesquisa aborda aspectos relacionados apenas ao consumidor cativo e ao prossumidor, este último conceituado mais adiante neste trabalho.

### 3.3. Ambientes de Contratação de Energia

No sistema elétrico brasileiro, a partir de 2004, foram estabelecidos dois tipos de mercado para compra e venda de energia: Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e Ambiente de Contratação Livre (ACL). No ACR, a Aneel é responsável por adquirir, mediante a realização de leilões, a energia elétrica necessária para suprir a demanda. No ACL, os consumidores não regulados buscam atender a sua demanda negociando diretamente com os autoprodutores, produtores independentes, comercializadores, importadores e exportadores de energia elétrica. A GD faz parte do ACR; portanto, as distribuidoras são obrigadas a atender às Unidades Consumidoras (UC) vinculadas, devendo receber a energia injetada na rede por estas, devolvendo-a na forma de créditos (CRUZ BALESTRA, 2022).

## 4. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO BRASIL: CONCEITO E APLICABILIDADE

Existem algumas variações com relação à definição de GD no Brasil, porém, a grande maioria delas convergem no sentido de afirmar que se trata de uma modalidade energética diretamente ligada ao consumidor final e relacionada com um modelo descentralizado de geração e consumo de energia. É uma geração de eletricidade realizada no local de consumo ou próximo deste (FERREIRA, 2021; DUARTE, 2022), geralmente produzida pelos próprios consumidores, em escalas menores, de forma descentralizada espacialmente e usando fontes renováveis como a hídrica, biomassa, eólica e solar.

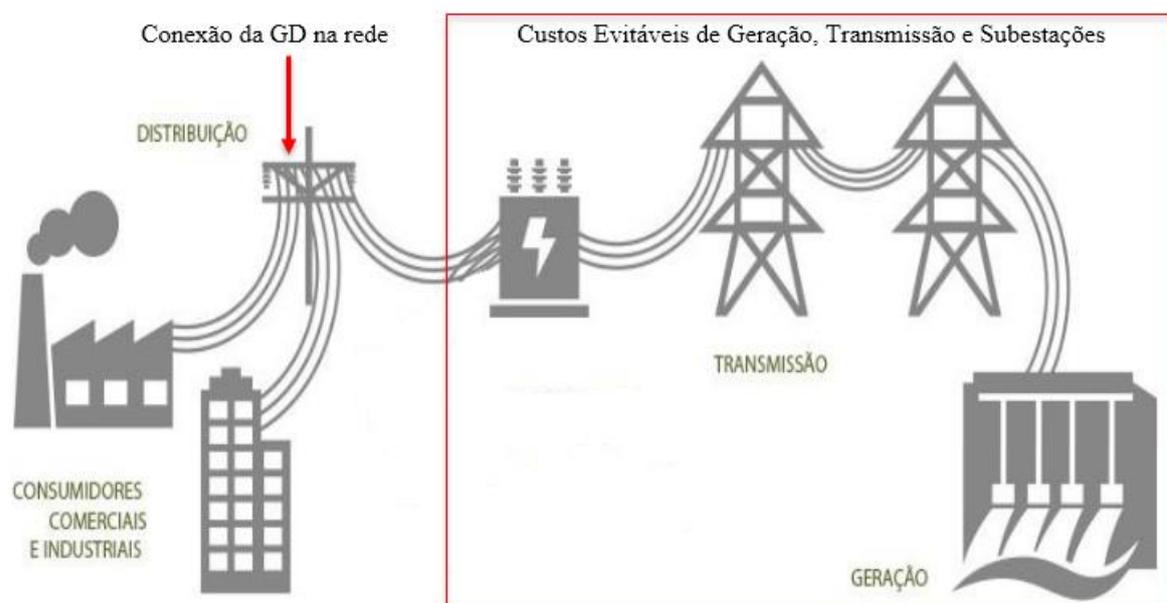
A GD pode ser classificada pela potência instalada. Os empreendimentos geradores de maior potência geralmente estão associados a indústrias e os de média e pequena potência mais relacionados ao setor comercial e residencial. Embora há GD em empreendimentos industriais, atualmente no Brasil, a grande maioria dos projetos de GD são de média e pequena potência instalada, relacionados ao setor comercial e residencial.

No Brasil, a GD ocorre na forma de Micro e Mini Geração Distribuída (MMGD) de energia elétrica, definidas pela Lei nº 14.300/2022 como: a) microgeração distribuída: sistemas de geração de energia renovável ou cogeração qualificada, conectados à rede de distribuição por

meio de unidades consumidoras, com potência instalada até 75 kW; b) minigeração distribuída: sistemas de geração de energia renovável ou cogeração qualificada, conectados à rede de distribuição por meio de unidades consumidoras, com potência instalada maior que 75 kW e até 5 MW para fontes despacháveis e até 3 MW para fontes não despacháveis<sup>5</sup> (BRASIL, 2022).

A GD é um modelo oposto ao de geração de energia elétrica centralizado, estruturado a partir de grandes usinas geradoras e de complexos sistemas de transmissão e distribuição. O fluxo da potência e da tensão da energia elétrica no modelo centralizado é unidirecional, isto é, parte da usina de geração e passa pelas linhas de transmissão geralmente em alta tensão e segue pelas redes de distribuição até chegar ao consumidor final geralmente em baixa tensão (PEIXOTO, 2017; ALFONSO, 2021). Já na GD *on-grid*, o fluxo de potência e tensão de energia é bidirecional. A Figura 2 ilustra o modelo centralizado (ainda hegemônico no Brasil) e o modelo inovador da GD, através do qual o prossumidor pode conectar sua geração de energia diretamente à rede elétrica da distribuidora à qual está ligado.

Figura 2: Ilustração do modelo elétrico centralizado e descentralizado com a indicação do ponto de conexão da geração distribuída e custos evitáveis.



Fonte: Adaptado de Energypro Group (2016) pelos autores.

Pelo fato de a conexão da GD ocorrer na rede de distribuição final, proporciona diferentes ganhos ao SIN, tais como, o reforço do sistema como um todo, pois injeta energia junto às unidades consumidoras ou próximo destas; auxilia na complementariedade e diversificação da matriz energética; contribuiu para a redução de perdas de energia nos linhões e nas redes elétricas; diminui a necessidade de grandes investimentos em usinas de geração, redes de transmissão e grandes subestações; e otimiza o uso dos milhões de km de redes de distribuição final (ANEEL, 2016).



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Ao mesmo tempo em que a GD proporciona diferentes ganhos ao sistema elétrico, o seu crescimento traz um “aumento da complexidade de operação da rede, a dificuldade na cobrança pelo uso do sistema elétrico, a eventual incidência de tributos e a necessidade de alteração dos procedimentos das distribuidoras para operar, controlar e proteger suas redes” (ANEEL, 2016, p. 7).

A recente legislação brasileira do setor denomina o titular de unidade consumidora com MMGD de consumidor-gerador (BRASIL, 2022). Este também é chamado de *prosumer*, termo em inglês derivado da junção de *producer* e *consumer*, que significa produtor e consumidor, respectivamente (PEIXOTO, 2017) ou, ainda, chamado pelo neologismo de “prossumidor”, isto é, o consumidor que produz sua própria energia e integra o sistema de compensação (BROSE, 2022).

Como visto, com a GD surge um novo ator no sistema elétrico brasileiro: o consumidor-gerador ou prossumidor. Independente da denominação, quem investe em GD sai da condição de mero consumidor de energia para alguém que gera a sua própria eletricidade e até pode injetar o excedente na rede da distribuidora, o que altera a relação cliente/fornecedor (MAESTRI, 2021). Isso tudo confere ao prossumidor um certo protagonismo no setor elétrico.

A geração de energias renováveis, mais sustentáveis, desenvolvidas essencialmente pelas pessoas, pode ser considerada uma “energia cidadã” (*bürgerenergie*), como é conhecida na Alemanha, país onde as pessoas são responsáveis pela produção de cerca de 45% da energia renovável (MORATO *et al.*, 2020). Este protagonismo amplia-se à medida em que estes atores se organizam em condomínios, consórcios ou cooperativas de geração e consumo de energia, arranjos organizativos possíveis dentro da GD no Brasil.

A Lei 14.300/2022 consolidou cinco formas/arranjos possíveis de se produzir e consumir energia elétrica dentro da modalidade da GD: 1) autoconsumo local: unidade consumidora de titularidade de consumidor-gerador, pessoa física ou jurídica, com MMGD, onde o excedente de energia é compensado ou creditado pela mesma unidade consumidora; 2) autoconsumo remoto: unidades consumidoras de titularidade de uma mesma pessoa jurídica (incluída matriz e filial) ou pessoa física que possua UC consumidora com micro ou minigeração distribuída, com atendimento de todas as UCs pela mesma distribuidora; 3) consórcio de consumidores de energia elétrica: reunião de pessoas físicas ou jurídicas consumidoras de energia elétrica destinada ao consumo próprio, com atendimento de todas as UCs pela mesma distribuidora; 4) empreendimento com múltiplas unidades consumidoras: unidades consumidoras localizadas em uma mesma propriedade ou em propriedades contíguas, em que as instalações para o atendimento de áreas de uso comum, por meio das quais se conecta a micro ou minigeração distribuída, constituam uma UC distinta, com a utilização da energia elétrica de forma independente, de responsabilidade do condomínio, administração ou do proprietário do empreendimento; 5) geração compartilhada: reunião de consumidores físicos ou jurídicos em consórcio, cooperativa ou condomínio, que possuam UC com micro ou minigeração distribuída, com atendimento de todas as UCs pela mesma distribuidora (BRASIL, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## 5. SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCENTIVOS À GERAÇÃO DISTRIBUÍDA E REGRAS DE TRANSIÇÃO

A Lei 14.300/2022 consolidou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), por meio do qual unidades consumidoras com MMGD, mediante atendimento de exigências técnicas e aprovação da distribuidora, podem injetar sua energia excedente na rede elétrica da distribuidora a que estão conectadas. A energia excedente é gratuitamente cedida à distribuidora, a qual posteriormente compensa as unidades consumidoras-geradoras com créditos energéticos (RIGO *et al.*, 2021). Quando a energia injetada na rede for maior que a consumida, a unidade consumidora receberá créditos de energia (kWh), que podem ser usados para abater o consumo na fatura dos meses subsequentes ou, então, utilizados em unidades consumidoras participantes do SCEE, previamente cadastradas e aprovadas (BRASIL, 2022).

Esse sistema (SCEE) é internacionalmente conhecido como *net metering*, onde a própria rede elétrica da distribuidora é usada como “meio de armazenamento” (*backup*) da energia de sistemas *on-grid*, e um medidor de energia elétrica bidirecional registra a energia produzida e a consumida na unidade geradora-consumidora (PEIXOTO, 2017; MARTINS, 2015; DUARTE, 2022). Há um prazo de até 60 meses para esses créditos de energia serem usados. Esse prazo é especialmente importante àquelas fontes com maior intermitência ou oscilação de geração, possibilitando balancear períodos de maior geração e menor consumo, com outros de maior consumo e menor geração.

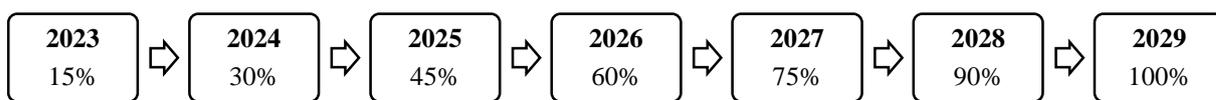
Mesmo a unidade consumidora gerando sua própria energia, em sistemas conectados (*on-grid*), utiliza-se a rede elétrica da distribuidora e, neste sentido, há custos fixos de manutenção e operação das redes e de encargos setoriais e impostos eventualmente incidentes sobre a energia injetada. Em 2012, ao estabelecer incentivos econômicos aos investidores de GD, a Aneel também estabeleceu que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) do “Fio B” (fio de Baixa Tensão) seria paga somente pelos consumidores cativos<sup>6</sup> de energia elétrica que não possuem GD (CRUZ BALESTRA, 2022; SILVA; CAPELHUCHNIK, 2022). Assim, estes consumidores foram onerados sem ter nenhum benefício em contrapartida, ocorrendo aí o chamado “subsídio cruzado” entre consumidores de energia, revelando-se bastante injusto, sobretudo com os consumidores de baixa renda, que, em função da situação econômica, são os que menos investem em GD (FERREIRA, 2021). Diante disso, surge um desafio importante: como absorver esses custos e encargos sem onerar quem não possui GD e sem desestimular os investimentos na modalidade e, ao mesmo tempo, sem afetar o equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia elétrica? Esse foi um dos pontos de maior discussão quando da revisão da norma e que a Lei 14.300/2022 prevê alguns dispositivos neste sentido.

A nova legislação prevê aos que já têm GD ou solicitarem à distribuidora parecer de acesso de seus projetos até 06 de janeiro de 2023<sup>7</sup> terão isenção integral da TUSD “Fio B” até o final de 2045, mantendo neste aspecto o benefício concedido pela norma anterior (REN 482/2012), assegurando o chamado direito adquirido (DUARTE, 2022). Esse subsídio concedido aos prossumidores serão temporariamente custeados com recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) a partir de 06 de janeiro de 2023 (BRASIL, 2022). Assim, a cada 1 kWh injetado na rede pelas unidades consumidoras-geradoras, estas recebem de volta 1 kWh de

crédito energético, configurando a chamada paridade 1/1 e só pagarão o custo de disponibilidade<sup>8</sup>, também chamado popularmente de “taxa mínima”. Para esse grupo de consumidores, mesmo a unidade consumidora injetando na rede mais energia que consome, o valor da conta de luz nunca será zerado, pois existe a cobrança do referido custo de disponibilidade, estabelecido conforme o tipo de ligação (monofásica, bifásica e trifásica) e equivalente ao valor de certa quantidade de energia: monofásica 30 kWh; bifásica 50 kWh e trifásica 100 kWh (LIMA, 2022).

Já para os consumidores que solicitarem acesso após o dia 06 de janeiro de 2023, a compensação pela energia injetada na rede será parcial. A distribuidora vai reter/cobrar progressivamente, conforme Figura 3, a parcela correspondente a TUSD “Fio B”, que serve para construir e manter a infraestrutura das redes elétricas (LIMA, 2022). O estabelecimento de uma transição progressiva no pagamento dos custos envolvendo a GD foi a forma encontrada pelos agentes decisórios de assegurar, por um lado, os incentivos até então existentes (direito adquirido) a quem já investiu ou pretende investir e, por outro, incluir mecanismos que assegurem no médio e longo prazo equilíbrio econômico-financeiro às distribuidoras. Neste sentido, conforme o artigo 27 da Lei 14.300/2022, haverá uma cobrança progressiva sobre a energia injetada na rede, o que não existia ao prosumidor anteriormente a referida Lei (LOPES; ANDRADE, 2022).

Figura 3: Progressividade da cobrança na geração distribuída com relação aos custos e encargos incidentes.



Fonte: Elaboração dos autores com base em Morato *et al* (2020).

Conforme essa progressividade, os que acessarem após 06 de janeiro do 2023 passam a pagar 100% dos custos de transmissão, distribuição e perdas a partir de 2029, conforme regras ainda a serem estabelecidas. E os anteriores a este período pagarão integralmente tais custos a partir de 2046.

Em razão do crescimento da GD e de seus possíveis impactos às distribuidoras, a nova Lei, em seu artigo 21, prevê que as distribuidoras podem considerar a energia dos prosumidores inseridas no sistema como sobrecontratação involuntária para fins de revisão tarifária (FERREIRA, 2022). A norma anterior proibía a venda da energia excedente de GD *on-grid*. Com a Lei 14.300/2022, as distribuidoras de energia elétrica, em suas respectivas áreas de concessão, poderão realizar chamadas públicas com vistas a credenciar interessados em comercializar o excedente de energia oriunda de GD.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa possibilitou conhecer melhor alguns dispositivos do setor elétrico brasileiro, especialmente aqueles mais relacionados à GD, assim como compreender as principais mudanças trazidas pelo novo marco legal do setor. A pesquisa tratou de um tema bastante recente e, portanto, com desdobramentos em curso e com alguns fatores ainda não tão perceptíveis e mensuráveis, porém, de maneira geral, pode-se concluir que o novo marco legal à GD no Brasil representa um avanço no sentido de assegurar condições de crescimento sustentável à essa modalidade energética, à medida que preserva incentivos anteriores à sua entrada em vigor e estabelece aos entrantes uma transição gradativa na cobrança destes. O novo marco legal também traz mais segurança jurídica ao setor, estabelecendo regras mais estáveis do que as anteriores.

Ao verificar a crescente implementação de GD, constata-se uma considerável complexidade operacional no sistema elétrico brasileiro, aspecto que merece atenção especial dos gestores do sistema. À medida que a modalidade se expande também aumentam os desafios quanto a cobrança pelo uso do sistema elétrico, dificuldades visualizadas anteriormente pelos órgãos reguladores e que o novo marco legal busca resolver ou pelo menos equilibrar.

Assim, ao considerar os diferentes interesses em jogo, a complexidade envolvida no tema e a necessidade de se fazer um equilíbrio entre estímulo à GD e viabilidade do sistema de distribuição vigente, pode-se concluir que o novo marco legal assegura esse equilíbrio, garantindo o avanço da GD sem impactar demasiadamente a tarifa dos demais consumidores.

Portanto, mesmo tendo presente a nova legislação do setor, ao estabelecer uma cobrança gradativa de alguns componentes tarifários, em um olhar preliminar, parece que a GD no Brasil continuará viável aos consumidores interessados para nela investir, seja pela tendência de diminuição do valor dos equipamentos empregados na MMDG ou por conta do aumento cada vez mais do valor da eletricidade no Brasil.

Contudo, faz-se necessário continuar com as pesquisas no setor e, de modo especial, avaliar qual o impacto econômico-financeiro às distribuidoras brasileiras de energia elétrica com o crescimento da GD no País e como será possível viabilizar a referida modalidade aos consumidores de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

ALFONSO, T. O. S. Análise sistêmica do impacto da geração distribuída no sistema de distribuição de energia. **Dissertação**. 149 f. (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2021.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2006.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.** Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução normativa nº 687, de 24 de novembro de 2015.** Altera a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012, e os Módulos 1 e 3 dos Procedimentos de Distribuição - PRODIST.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Micro e minigeração distribuída:** sistema de compensação de energia elétrica (Cadernos temáticos ANEEL). 2.ed. Brasília: ANEEL, 2016.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução normativa nº 786, de 17 de outubro de 2017.** Altera a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Geração Distribuída.** Disponível em: [http://www2.aneel.gov.br/scg/gd/GD\\_Fonte.asp](http://www2.aneel.gov.br/scg/gd/GD_Fonte.asp). Acesso em: 28 ago. 2022.

BLEY JR, C. *et al.* **Agroenergia da biomassa residual:** perspectivas energéticas, socioeconômicas e ambientais. Maurício Galinkin, editor. 2.ed. rev. Foz do Iguaçu (PR)/Itaipu Binacional; Brasília (DF)/FAO: TechnoPolitik Editora, 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.** Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004.** Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022.** Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

BROSE, M. E. Inovação em cooperativas para uma transição energética na Região Centro/RS: uma abordagem policêntrica. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 12, ed. esp. 2 (Dossiê Cooperativismo), p. 58-76, 2022.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração** 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



CRUZ BALESTRA, G. da. Modelos de negócios para empresas de distribuição de energia elétrica criar, entregar e capturar valor da geração distribuída. **Dissertação**. 85 f. (Mestrado em Engenharia Elétrica e Ciências da Computação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Foz do Iguaçu (PR), 2022.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUARTE, F. V. S. Geração distribuída para múltiplas unidades consumidoras e projeto de um sistema fotovoltaico para um condomínio. **Trabalho de Conclusão de Curso**. 83f. (Graduação em Engenharia Elétrica) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria (RS), 2022.

ENERGYPRO Group. **Geração Distribuída de Energia**. 2016. Disponível em: <<http://www.energypro-site.com/geracao-distribuida>>. Acesso em: Abr. 2022.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2029**. Brasília: MME/EPE, 2022.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. **Balanco Energético Nacional: Relatório Síntese 2022** - Ano base 2021. Rio de Janeiro: EPE, 2022.

FERREIRA, W. Geração Distribuída e o Projeto de Lei 5.829/2021 que agradou mais os “gregos do que os troianos”. **Ensaio Energético**, 2021. Disponível em: <https://ensaioenergetico.com.br/geracao-distribuida-e-o-projeto-de-lei-5-829-2021-que-agradou-mais-os-gregos-do-que-os-troianos/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FERREIRA, W. O novo marco legal da Geração Distribuída (Lei nº 14.300/2022 e suas principais mudanças. **Ensaio Energético**, 2022. Disponível em: <https://ensaioenergetico.com.br/o-novo-marco-legal-da-geracao-distribuida-lei-no-14-300-2022-e-suas-principais-mudancas/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GREENER. **Tributação na Geração Distribuída** (e-book). Greener Tecnologias Sustentáveis/Enova Solar Energia Ltda., 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6.ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LOPES, A. M. do N.; ANDRADE, J. T. de. O marco legal da geração de energia fotovoltaica no Brasil: uma análise da Lei nº 14.300/2022 e seus impactos tributários. **Trabalho de**



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



**Conclusão de Curso.** 23 f. (Graduação em Direito) - Universidade Potiguar (UnP), Natal (RN), 2022.

MARTINS, V. A. Análise do potencial de políticas públicas na viabilidade de geração distribuída no Brasil. **Dissertação.** 93 f. (Mestrado em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2015.

MORATO, M. O. *et al.* (coord.). **As energias renováveis no cooperativismo:** oportunidades do biogás. Brasília (DF): Sistema OCB; Foz do Iguaçu (PR): CIBiogás/DGRV, 2020.

PEIXOTO, J. D. S. Geração distribuída e seus impactos sob as óticas da concessionária e do Prosumer. **Monografia.** 34 f. (Especialização em Eficiência Energética Aplicada aos Processos Produtivos) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Aberta do Brasil, Novo Hamburgo, 2017.

RIGO, P. D. *et al.* A fatura de energia elétrica brasileira e os incentivos à geração distribuída. **SOLARMAP Relatório Trimestral**, v.2, n.2, p. 1-4, 2º trimestre de 2021.

RODRIGUES, I. S. Geração distribuída no setor de energia elétrica no Brasil. **Monografia.** 58 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, 2016.

RUBIM, B. **Lei 14.300:** valoração dos créditos de energia (ebook). [s.l]: Genyx Solar Power, 2022.

SILVA, F. M. da; CAPELHUCHNIK, A. H. Geração distribuída: natureza jurídica e hipótese de (não) incidência do ICMS. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v.7, p. 1-29, 2022.

<sup>1</sup> No Brasil, a Geração Distribuída (GD) materializa-se na forma de Micro e Mini Geração Distribuída (MMGD), razão pela qual possui essa “dupla denominação”.

<sup>2</sup> Na trajetória da GD no Brasil importante mencionar alguns dispositivos regulatórios presentes em dois períodos anteriores a 2012. Primeiro, a Lei 10.848/2004, que institui o novo modelo do setor elétrico brasileiro e definiu as regras para a comercialização de energia elétrica no Brasil, contemplando a GD e o Decreto 5.163/2004, que a regulamenta e estabelece um conceito inicial à GD, como sendo a energia elétrica proveniente de empreendimentos de agentes concessionários, permissionários ou autorizados, conectados diretamente no sistema elétrico de distribuição do comprador (BRASIL, 2004). Segundo, as pesquisas e protótipos de GD desenvolvidos na região oeste do Paraná entre 2007 e 2009, iniciativas lideradas pela Itaipu Binacional, Companhia Paranaense de Energia (Copel) e outros parceiros. Essas e outras experiências exitosas no Brasil foram importantes para demonstrar a viabilidade técnica, à segurança operacional da modalidade de GD e a inserção desta energia no Sistema Interligado Nacional (SIN). A fonte energética usada nas experiências paranaenses foi o biogás oriundo de biomassa residual (BLEY JR. *et al.*, 2009).

<sup>3</sup> A própria REN 482/2012, em seu artigo 15, já previa a revisão das regras até 2019 (FERREIRA, 2021).

<sup>4</sup> Dentre outras, destacam-se as Consultas Públicas nº 10/2018 e 25/2019, a Audiência Pública nº 01/2019 e a Análise de Impacto Regulatório (AIR) nº 004/2018 e 003/2019.

<sup>5</sup> Conforme a Lei 14.300/2022, considera-se fontes despacháveis as hidrelétricas, incluídas aquelas a fio d’água que possuam viabilidade de controle variável de sua geração de energia, cogeração qualificada, biomassa, biogás e fotovoltaica, com baterias com capacidade de armazenamento de, no mínimo, 20% da capacidade de geração

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mensal da central geradora que possam ser despachadas local ou remotamente, limitadas a 3 MW (megawatts) de potência instalada (BRASIL, 2022).

<sup>6</sup> Consumidor cativo é aquele que compra energia diretamente das distribuidoras de energia elétrica através do mercado regulado (CRUZ BALESTRA, 2022).

<sup>7</sup> Estes 12 meses entre a data de publicação da Lei (06/01/2022) e sua entrada em vigor (06/01/2023), também chamado de período de vacância ou de transição, onde continua valendo a norma anterior, é um tempo necessário para a assimilação da nova legislação (LOPES; ANDRADE, 2022).

<sup>8</sup> “O custo disponibilidade é o valor mínimo que todo consumidor de energia elétrica, atendido em baixa tensão, precisa pagar mensalmente. Foi criado para ser uma espécie de consumação mínima, pelo serviço de disposição da energia elétrica que a concessionária oferece” (RUBIM, 2021 *apud* LOPES; ANDRADE, 2022, p. 13-14).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST5: Cooperativismo, economia colaborativa e desenvolvimento

## PRINCÍPIO DO INTERESSE PELA COMUNIDADE: UMA ANÁLISE NAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO DE SANTA ROSA - RS

PRINCIPIO DE INTERÉS EN LA COMUNIDAD:  
UN ANÁLISIS EN LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO EN SANTA ROSA -RS

PRINCIPLE OF INTEREST IN THE COMMUNITY:  
AN ANALYSIS OF COOPERATIVE CREDIT IN SANTA ROSA -RS

**Dione Joel Thomas<sup>1</sup>, Deise de Moura Tolfo<sup>2</sup>, Euclides Spies<sup>3</sup>, Rozelaine Rubia Bueno D’Almeida<sup>4</sup>, Dirce Raquel Thomas<sup>5</sup>, Louise de Lira Roedel Botelho<sup>6</sup>**

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, e-mail: dionejthomas@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, e-mail: deisetolfors@hotmail.com.

<sup>3</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, e-mail: euclidesspies@gmail.com

<sup>4</sup> Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, e-mail: prrozelaine@gmail.com

<sup>5</sup> Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, e-mail: dircethomas@hotmail.com.

<sup>6</sup> Professora titular do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, Professora Colaboradora Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – UFSC, e-mail: louisebotelho@uffs.edu.br

### RESUMO

O presente estudo teve como foco, evidenciar o contexto que fundamenta o cooperativismo, além de discutir acerca dos princípios norteadores e das ações cooperativistas. Com isso, optou-se por descrever estratégias desempenhadas por duas cooperativas, situadas no município de Santa Rosa/RS, as quais atuam no ramo do cooperativismo de crédito. O principal objetivo estabelecido nesta pesquisa decorreu do interesse em identificar as ações de ambas cooperativas em relação ao sétimo princípio do cooperativismo, que tem por definição o interesse na comunidade. O percurso metodológico utilizado para a obtenção dos resultados do estudo foi norteado através de pesquisa fenomenológica e descritiva, de natureza qualitativa. Os dados foram coletados por meio de questionário com perguntas abertas, aplicados aos representantes de ambas as cooperativas, e buscaram evidenciar práticas, e ações por elas desempenhadas que manifestam seu interesse pela comunidade. Os resultados do estudo possibilitaram reconhecer que estas cooperativas de crédito, sediadas em Santa Rosa/RS, realizam trabalhos orientados para comunidade, que promovem a educação cooperativa e a cidadania entre os munícipes.

**Palavras-chave:** Cooperativismo. Princípios do Cooperativismo. Interesse pela comunidade

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## RESUMEN

El presente estudio se centró en resaltar el contexto que subyace al cooperativismo, además de discutir los principios rectores y las acciones cooperativas. Con esto, optamos por describir las estrategias realizadas por dos cooperativas, ubicadas en el municipio de Santa Rosa/RS, que actúan en el campo de las cooperativas de crédito. El objetivo principal establecido en esta investigación resultó del interés por identificar el accionar de ambas cooperativas en relación al séptimo principio del cooperativismo, que tiene por definición el interés en la comunidad. El enfoque metodológico utilizado para la obtención de los resultados del estudio estuvo orientado por la investigación fenomenológica y descriptiva, de carácter cualitativo. Los datos fueron recolectados a través de un cuestionario con preguntas abiertas, aplicado a los representantes de ambas cooperativas, y buscó resaltar las prácticas y acciones realizadas por ellos que muestran su interés por la comunidad. Los resultados del estudio permitieron reconocer que estas cooperativas de ahorro y crédito, con sede en Santa Rosa/RS, realizan un trabajo orientado a la comunidad, que promueve la educación cooperativa y la ciudadanía entre los ciudadanos.

**Palabras clave:** Cooperativas. Principios del Cooperativismo. Interés Comunitario

## ABSTRACT

The present study focused on highlighting the context that underlies cooperativism, in addition to discussing the guiding principles and cooperative actions. With this, we chose to describe strategies performed by two cooperatives, located in the municipality of Santa Rosa/RS, which operate in the field of credit cooperatives. The main objective established in this research resulted from the interest in identifying the actions of both cooperatives in relation to the seventh principle of cooperativism, which has by definition the interest in the community. The methodological approach used to obtain the results of the study was guided by phenomenological and descriptive research, of a qualitative nature. Data were collected through a questionnaire with open questions, applied to representatives of both cooperatives, and sought to highlight practices and actions performed by them that show their interest in the community. The results of the study made it possible to recognize that these credit unions, based in Santa Rosa/RS, carry out community-oriented work, which promotes cooperative education and citizenship among citizens.

**Keywords:** Cooperatives. Principles of Cooperativism. Community Interest

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

A partir do progresso técnico e de constantes transformações, as sociedades buscam se adaptar e desenvolver formas de vivência e de organização. Uma dessas formas, consolida-se com o modelo de organização cooperativista. Tal modelo, tem em seu cerne a organização de cooperações mútuas entre os partícipes, buscando o auxílio recíproco no alcance do objetivo, que normalmente levam ao desenvolvimento, tanto econômico como social dos indivíduos, além de ser um meio de desenvolvimento local mais amplo.

Atualmente, percebe-se que o cooperativismo está presente em praticamente todas as áreas econômicas e em muitos locais, o que não é diferente para as atividades voltadas para a cooperação no meio rural, sendo esse um dos setores que mais se destaca na utilização do cooperativismo como meio de desenvolvimento, crescimento e difusão, é o cooperativismo de crédito que busca ser um meio de suporte financeiro e de crédito aos seus cooperados, promovendo assim benefícios que bancos tradicionais não proporcionam, e possibilitar acesso financeiro diferenciado às pessoas com dificuldade de acessar serviços de grandes instituições financeiras.

Sparemberger *et al.* (2020), coloca que a presença do significativo número de cooperativas em diversos segmentos, e sua grande representatividade de associados, direciona ao fortalecimento da região, através da sustentabilidade e inovação, contribuindo para o desenvolvimento local e regional. A cooperação por meio do cooperativismo é sinônimo de desenvolvimento, proporcionando o desenvolvimento nas comunidades onde as cooperativas atuam, principalmente gerando melhoria da qualidade de vida das pessoas (REISDORFER, 2014).

Sendo o cooperativismo uma manifestação do desenvolvimento local, através da necessidade e do interesse pela comunidade, identifica-se que o interesse pela comunidade, aponta como um princípio fundamental do sistema cooperativista, sendo que o mesmo está previsto nos princípios do cooperativismo (sétimo princípio). Neste sentido, as cooperativas trabalham pelo desenvolvimento de suas comunidades, através de ações e políticas de benefício local, de cooperação, de interação entre seus membros e com a sociedade.

Conforme afirma Büttenbender (2019), o cooperativismo busca vivenciar novas dinâmicas no âmbito da governança, sustentabilidade, busca de resultados e alavancar o desenvolvimento econômico e social dos seus membros e das regiões onde atuam. O sistema cooperativo apresenta uma estrutura de organização diferente, quando comparadas a outras empresas de outros setores e atividades, principalmente na distribuição do poder e na distribuição dos resultados, que em geral oferece vantagens a partir de uma gestão eficiente e coerente (BÜTTENBENDER *et al.*, 2021).

Para Cunha *et al.* (2020), o cooperativismo é um movimento econômico e social que preconiza a colaboração e associação de pessoas, oferecendo vantagens em suas atividades, podendo ser de diversos tipos, destacam-se aqui as cooperativas de crédito. Sendo que “cooperativas do ramo de crédito se baseiam em objetivos que visam o bom desenvolvimento de uma região através de empréstimos e financiamentos de crédito para os cooperados, para que assim eles

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



possam investir em sua produção e melhorar suas condições de vida” (SILVA; CANÇADO; SOUSA, 2014).

Neste sentido, o cooperativismo segue sendo gerido por princípios que servem de orientação para o bom funcionamento e andamento destas, pelas quais as cooperativas levam a prática seus valores, onde investem nas relações entre empresa e cliente, criando com isso um vínculo de confiança (VEIGA; FONSECA, 2001, p. 43). Portanto estes princípios estão descritos em sete princípios que são:

1. Adesão voluntária e livre.
2. Gestão democrática pelos membros.
3. Participação econômica dos membros.
4. Autonomia e independência.
5. Educação, formação e informação.
6. Intercooperação.
7. Interesse pela comunidade. (adaptado de Cançado e Gontijo, 2004, p.4).

Diante disso, o presente estudo tem como base o sétimo princípio do cooperativismo, “Interesse pela Comunidade”, praticado pelas cooperativas de crédito. Desta forma, buscou-se identificar as ações desenvolvidas por duas cooperativas de crédito do município de Santa Rosa durante o período de 2020 a 2021 e como as mesmas pretendem atender as demandas da comunidade. Sendo assim, a primeira intitulada neste trabalho de Cooperativa A e a segunda Cooperativa B.

Para dar sequência ao estudo, aponta-se que a amostragem investigada é a não probabilística, na qual “a escolha dos elementos não depende da probabilidade, mas de causas relacionadas com as características da pesquisa ou de quem faz a amostra” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p.195).

O estudo é classificado como descritivo, que segundo Gil (2002), tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Utilizando uma abordagem qualitativa, que descreve variáveis, explica mudanças e movimentos, voltados à produção de dados descritivos, por meio das informações e dados coletados, conforme apresenta Sampieri, Collado e Lucio (2013).

Quanto ao seu alcance é caracterizada como abordagem qualitativa, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013), que descreve variáveis, explica mudanças e movimentos, voltados à produção de dados descritivos, por meio das informações e dados coletados. Possibilitando ainda a compreensão do ser humano em suas relações com o mundo, investigando a realidade no universo, que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reproduzidos na operacionalização de variáveis (MINAYO, 2011).

Em relação aos objetivos o estudo pode ser classificado como descritivo, pois como apresenta Gil (2003, p 42), “este estudo tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Os dados coletados são do tipo primários, coletados a partir da entrevista com dirigentes das cooperativas de crédito. O instrumento de coleta de dados foi realizado através de um questionário semiestruturado, baseado em um roteiro de perguntas abertas, onde o entrevistador tem a liberdade de fazer novas perguntas a fim de entender novos conceitos ou obter mais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



informações sobre os temas desejados (Sampieri, Collado e Lucio, 2013, p. 426). De posse dos dados levantados, busca-se identificar as ações desenvolvidas pelas cooperativas de crédito do município de Santa Rosa, a fim de atender o sétimo princípio do cooperativismo, através da técnica da análise do discurso.

## DESENVOLVIMENTO

### Cooperativismo

O cooperativismo surge como uma alternativa para a classe trabalhadora, que se encontrava exposta a longas jornadas de trabalho, traumas econômicos e sociais, na Inglaterra no século XVIII, juntamente ao período de início da Revolução Industrial (FIORIN, 2007). Mais tarde no século XIX em 1844 na Inglaterra surge um movimento do sistema cooperativista através de um grupo de 28 tecelões da cidade de Rochdale, logo este movimento se consagrou como um dos maiores movimentos de ideias, tentando atingir desenvolvimento econômico e social para as pessoas envolvidas (REISDORFER, 2014; FIORIN, 2007).

Os tecelões de Rochdale tornaram-se os pioneiros no âmbito do cooperativismo, a partir da fundação de uma sociedade cooperativa de consumo. Sendo referência de uma cooperativa com um propósito coletivo, constituída muito próxima aos termos e estrutura das cooperativas atuais da época (REISDORFER, 2014). Surgindo ainda como uma forma encontrada para melhorar as condições de vida das pessoas, frente às dificuldades enfrentadas na época como a mão de obra barata (SILVA; CANÇADO e SOUZA, 2014).

O cooperativismo corresponde principalmente ao ato de cooperação, com ênfase na relação que as pessoas estabelecem entre si (REISDORFER, 2014), e com isso alcançar objetivos em comum, sem visar lucros (FIORIN, 2007). Neste sentido, “surgiu como necessidade, como meio de sobrevivência, por meio da reciprocidade das pessoas em seu trabalho, no conjunto de ideias e no esforço continuado de suas ações, realizavam seus propósitos e seus objetivos” (REISDORFER, 2014 p.25).

O cooperativismo também pode ser considerado como um movimento econômico, social, e político entre pessoas que possuem os mesmos objetivos, que de certa forma individualmente não seriam possíveis de serem alcançados, por meio da cooperação, propondo um aprimoramento do ser humano em suas dimensões, econômicas e culturais (OLIVEIRA; CHAVES; COSTA, 2019). Também é tido como uma doutrina que preconiza principalmente a associação e a integração de pessoas ou grupos com os mesmos interesses, com vantagens comuns no desenvolvimento de suas atividades (WIKIPEDIA, 2021).

No entendimento de Silva, Cançado e Souza (2014, p. 36),

cooperativismo é a união de pessoas em busca de objetivos que venham a melhorar a vida tanto dos cooperados, quanto da comunidade onde residem. Esta união prima pela educação, cooperação, solidariedade e também por resultados econômicos para o desenvolvimento da região.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Para Buitendijk (2008) adaptado de Schneider (1992), cooperativismo é uma “doutrina, um sistema, um movimento, ou, simplesmente uma atividade que considera, as cooperativas como uma forma de organização humana”. Podendo ainda “contribuir como uma afirmativa para o desenvolvimento de uma sociedade justa e igualitária” (KAPELINSKI et al. 2020, p. 229).

Assim, o cooperativismo pode ser visto como uma alternativa para o desenvolvimento das regiões onde se encontra inserido, trazendo de forma coletiva e igualitária, direitos e deveres às pessoas envolvidas, sem distinção de qualquer natureza, a fim de contemplar todos os associados que cooperam para um propósito coletivo, e tendo como uma das principais vantagens a existência da ajuda mútua entre os membros (SILVA; CANÇADO e SOUZA, 2014, p. 40).

O cooperativismo é um modelo econômico-social que gera e distribui riqueza de forma proporcional ao trabalho de cada associado (OCERGS SESCOOP/RS). Para a Organização das Nações Unidas - ONU a organização cooperativista é um modelo de negócios que possibilita a construção de um mundo melhor, pois tem uma preocupação para além da geração de resultados econômicos/renda aos cooperados, ou seja, possui uma preocupação com práticas de igualdade social e de alteridade das pessoas envolvidas. No modelo cooperativo, pode haver harmonia e cooperação quando se trata de atingir objetivos que são benéficos a indivíduos de uma sociedade que sofrem com falta de oportunidades e abusos de autoridades (SILVA; CANÇADO; SOUZA, 2014 p. 40), desempenhando com isso um benefício coletivo, para que as pessoas permaneçam em suas próprias comunidades, desenvolvendo seu papel no processo de desenvolvimento local.

Neste sentido, o cooperativismo pode se organizar de diferentes formas e perfis, conforme os interesses da coletividade, podendo ser organizações formadas por instituições de crédito rural, de distribuição da produção, de assistência técnica, e serviço, por meio de empreendimentos formalmente estabelecidos e democraticamente geridos. Já os valores e princípios do cooperativismo são o alicerce para o bom desenvolvimento do sistema cooperativista, com influência direta no comportamento dos indivíduos, por meio da transformação dos valores em ações (OLIVEIRA; CHAVES; COSTA, 2019).

No Brasil o desenvolvimento do cooperativismo se desencadeou a partir de 1889, com a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Verde no estado de Minas Gerais, com o objetivo de baratear o custo dos alimentos, funcionando assim como uma cooperativa de consumo baseado nos moldes do cooperativismo Rochdaleano (SOUZA, 2008). Já o cooperativismo de crédito agrícola para pequenos produtores rurais teve destaque em 1900 no Rio Grande do Sul, impulsionado pela vinda do padre suíço Theodor Amstad, o qual fundou a primeira cooperativa de crédito do modelo Raiffeisen em 1902, e logo em 1906 fundou a primeira cooperativa de crédito do modelo Luzzatti (SOUZA, 2008). Logo após as boas experiências desenvolvidas pelo padre Theodor Amstad, o sistema cooperativista de crédito se difundiu para as mais diversas regiões Sul do Brasil e posteriormente para outros Estados.

Como as cooperativas podem atuar em diversos setores da economia, a fim de facilitar sua organização e representação, foram divididas em ramos do cooperativismo que reúnem as cooperativas pelo tipo de trabalho que elas desenvolvem. No Brasil foram criados 13 (treze)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ramos de atuação, sendo eles; ramo agropecuária, consumo, crédito, educação, habitacional, infraestrutura, mineração, produção, saúde, sociais, trabalho, transporte, turismo e lazer (SESCOOP/RS, 2022).

A partir da resolução da OCB nº 56/2019, que regulamenta a classificação dos ramos do cooperativismo, agora, estes passam dos atuais treze para sete ramos; agropecuário, consumo, crédito, infraestrutura, saúde, trabalho, produção de bens e serviços, e transporte. Esta redução de ramos do cooperativismo, se dá a partir de um processo democrático e de avaliação dos benefícios para o cooperativismo, como o regime tributário, enquadramento sindical, e principalmente quantidade de cooperativas, foram considerados a fim de formar ramos com maior representatividade e mais força. Alguns ramos foram unidos, bem como alguns renomeados, conforme mostra o Quadro 1.

**Quadro 1 - Composição dos sete ramos do cooperativismo**

Ramos	Composição
Agropecuária	Agropecuária + Cooperativas de alunos de escolas técnicas de produção rural
Consumo	Consumo + Turismo e Lazer (consumidores) + Educacional (pais)
Crédito	Sem alteração
Infraestrutura	Infraestrutura + Habitacional
Trabalho, produção de bens e serviços	Trabalho + Produção + Mineral + Turismo e Lazer (profissionais) + Especial + Educacional (professores)
Saúde	Médicos + Odontólogos + Demais profissionais de saúde
Transporte	Transporte de cargas + Transporte de passageiros + Transporte turístico

Fonte: Organização das cooperativas brasileiras - OCB

No Rio Grande do Sul são mais de 400 cooperativas ligadas ao Sistema da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS, onde conta com 24,8% da população gaúcha associada a uma destas cooperativas. Já União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES constituída em 2005 com 5 ramos de atuação; crédito, produção, trabalho, comercialização, e infraestrutura da agricultura familiar e economia solidária, conta com 42 cooperativas no estado ligadas a ela. Ainda existem diversas entidades ligadas ao cooperativismo e principalmente a economia solidária, como a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão - ANTEAG e a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários - UNISOL que realizam o fomento e assessoria a empreendimento solidário, sendo entidades representadas pelos trabalhadores das organizações

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



por eles compostas, tendo como característica a direção coletiva e caráter autogestionário (ONUMA; MAFRA; MOREIRA, 2012).

Desta forma o cooperativismo no RS está fortemente difundido por meio das iniciativas coletivas e principalmente por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado do Rio Grande Do Sul (SESCOOP/RS) e também pela UNICAFES/RS. Sendo que o cooperativismo no ramo de crédito está presente nestas duas centrais de cooperativas do estado do RS, nesse sentido, promovendo um desenvolvimento cooperativo saudável e primordialmente, com o propósito da união das pessoas em um objetivo coletivo.

## Cooperativismo de crédito

O cooperativismo de crédito teve seu início no estado do Rio Grande do Sul pelo então padre Theodor Amstad entre 1902 e 1906, por meio de dois modelos cooperativos, o modelo Raiffeisen e o modelo Luzzatti. O modelo Raiffeisen de cooperativa de crédito fundado por Amstad, foi baseado nos princípios cooperativos criados por Friedrich Raiffeisen entre 1847 e 1848 na Alemanha (SOUZA, 2008), sendo que tais cooperativas tinham por propósito atender principalmente às necessidades dos agricultores, tentando ainda eliminar a agiotagem naquela época (J. SCHNEIDER, 2006).

Já o modelo cooperativo Luzzatti, foi criado por Luigi Luzzatti em Milão na Itália em 1864, voltada para a população urbana, tendo como destaque a adoção do princípio Self-Help (ajudate) (E.SCHNEIDER, 2006). Amstad difundiu principalmente as ideias cooperativistas do modelo raiffeisen, organizando Caixas Rurais nas cidades gaúchas, sendo ele responsável direto pela criação de aproximadamente 26 cooperativas de crédito no estado do RS (PINHO, 2004 apud SOUZA, 2008).

O padre Amstad desenvolveu a organização cooperativa no Rio Grande do Sul, procurando conscientizar os colonos da exploração dos comerciantes intermediários que ficavam com toda a renda gerada por seu trabalho (SOUZA, 2008). Neste sentido, o cooperativismo foi proposto como uma alternativa, de superar a exploração e assim promover uma valorização da produção, através da agregação de valor aos produtos dos agricultores da época.

No estado do Rio Grande do Sul, nos municípios da região das imediações do município de Ijuí, composta por 77 municípios, estão presentes 12 cooperativas de crédito, ligadas à OCERGS e a UNICAFES, o que demonstra a força do setor cooperativo de crédito.

Conforme Silva, Cançado e Souza (2014, p. 44), as

“cooperativas do ramo de crédito se baseiam em objetivos que visam o bom desenvolvimento de uma região através de empréstimos e financiamentos de crédito para os cooperados, para que assim eles possam investir em sua produção e melhorar suas condições de vida”

Segundo a resolução do Banco Central do Brasil - BACEN 3.859 de 2010, prevê que:

Art. 17. As cooperativas de crédito devem observar política de governança corporativa aprovada pela assembleia geral, que aborda os aspectos de representatividade e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



participação, direção estratégica, gestão executiva e fiscalização e controle, e que contemple a aplicação dos princípios de segregação de funções na administração, transparência, equidade, ética, educação cooperativista, responsabilidade corporativa e prestação de contas.

Para Cunha et al. (2020, p. 302) as cooperativas de crédito têm investido na disseminação dos sete princípios cooperativistas, a fim não só de trazer estratégias efetivas de relacionamento com os clientes, mas como uma aplicação fiel da estrutura ética do cooperativismo. No Brasil o cooperativismo de crédito está estruturado em várias linhas de cooperativas: o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil - Sicoob, Sistema de Crédito Cooperativo – Sicredi; Cooperativa Central de Crédito – Ailos; Instituição Financeira Cooperativa - Unicred, Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol; Cooperativa de Crédito Uniprime; e Central das Cooperativas de Crédito Mútuo do Rio Grande do Sul - Cecrers (OCB, 2021). Estas cooperativas de crédito são na verdade associações de aporte financeiro, com algumas diferenças de um banco comum (CUNHA, 2020), mas que possuem as mesmas operações de bancos comerciais, controlados pelo Banco Central (ACI, 2018).

## Princípios do cooperativismo

Os princípios do cooperativismo surgiram juntamente com a cooperativa dos 28 tecelões de Rochdale, na cidade de Rochdale-Inglaterra, auxiliando no desenvolvimento da cooperativa. Surgido para que as cooperativas possam ser guiadas no intuito de manter a ordem e não haver problemas em sua direção, administração ou até mesmo evitar o favorecimento de determinadas classes (SILVA; CANÇADO; SOUSA, 2014). Propondo com isso direitos iguais aos participantes, como sendo uma forma dos cooperados manter o controle sobre a cooperativa. Para Veiga e Fonseca (2001, p. 43) os princípios do cooperativismo são as linhas orientadoras pelas quais as cooperativas levam à prática os seis valores, sendo opostos aos do capitalismo porque invertem as relações entre empresa e seus clientes.

Na época de sua criação em 1844 os princípios do cooperativismo eram compostos de oito princípios:

- Livre adesão e livre saída de seus associados;
  - Democracia nos direitos e deveres dos associados;
  - Compras e vendas à vista na cooperativa;
  - Juro limitado ao capital investido;
  - Retorno proporcional;
  - Operação com terceiros;
  - Formação intelectual dos associados;
  - Devolução desinteressada dos ativos líquidos;
- (SILVA; CANÇADO; SOUSA, 2014 p. 42,43)

No decorrer dos anos os princípios do cooperativismo foram sofrendo reformulações e ajustes, até chegar nos dias atuais com diversas adaptações e modificações, tendo hoje sete princípios de definição do cooperativismo. Todas as adequações tiveram que ser realizadas devido a rápidas mudanças ocorridas no desenvolvimento socioeconômico mundial com o passar dos anos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Um dos principais órgãos de participação na discussão destes princípios foi a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), entidade de cunho mundial que havia sido criada no ano de 1895, a fim de preservar e defender os princípios do cooperativismo (Portal do Cooperativismo). No Quadro 2 é apresentado a evolução e atualização dos princípios cooperativistas, no decorrer do período do tempo.

**Quadro 2. Evolução dos princípios do cooperativismo**

<b>Evolução dos Princípios Cooperativistas</b>		
Congresso da Aliança Cooperativa Internacional		
1937 (Paris)	1966 (Viena)	1995 (Manchester)
a) Princípios essenciais de fidelidade aos Pioneiros: 1. Adesão aberta; 2. Controle ou gestão democrática; 3. Retorno pró-rata das operações; 4. Juros limitados ao capital; b) Métodos essenciais de ação e organização: 5. Compras e vendas à vista; 6. Promoção da educação; 7. Neutralidade política e religiosa;	1. Adesão livre (inclusive neutralidade política, religiosa, racial e social). 2. Gestão democrática. 3. Distribuição das sobras: a) ao desenvolvimento da cooperativa; b) aos serviços comuns; c) aos associados proporcional a das operações. 4. Taxa limitada de juros ao capital social. 5. Constituição de um fundo para educação dos cooperados e do público em geral. 6. Ativa cooperação entre as cooperativas, em plano local, nacional e internacional.	1. Adesão voluntária e livre. 2. Gestão democrática pelos membros. 3. Participação econômica dos membros. 4. Autonomia e independência. 5. Educação, formação e informação. 6. Intercooperação. 7. Interesse pela comunidade.

Fonte: Reisdorfer (2014) adaptado de Cançado e Gontijo (2004).

Assim no ano de 1995, em um congresso realizado pela ACI em Manchester na Inglaterra, foi realizada a última alteração nos princípios do cooperativismo, onde foram reduzidos a sete princípios, e realizada a inclusão do atual sétimo princípio do cooperativismo, Interesse pela Comunidade (SILVA; CANÇADO; SOUSA, 2014). Nesse sentido, esta última atualização dos princípios cooperativos, preocupou-se em dar uma definição formal e internacional do que seria uma cooperativa, identificando claramente as características principais de toda organização cooperativa, podendo ser utilizada por qualquer tipo de cooperativa em qualquer setor ou país (REISDORFER, 2014 p. 38).

Fiorin (2007, p. 8, 9) apresenta uma síntese de cada um dos sete princípios do cooperativismo definindo e interpretando sobre cada um destes princípios:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



1 - Adesão livre e voluntária - Cooperativas são organizações voluntárias abertas para todas as pessoas aptas para usar seus serviços e dispostas a aceitar suas responsabilidades de sócio sem discriminação de gênero, social, racial, política ou religiosa.

2 - Controle democrático pelos sócios - as Cooperativas são organizações democráticas controladas por seus sócios, os quais participam ativamente no estabelecimento de suas políticas e nas tomadas de decisões. Homens e mulheres, eleitos pelos sócios, são responsáveis com os sócios. Nas cooperativas singulares, os sócios têm igualdade na votação; as Cooperativas de outros graus são também organizadas de maneira democrática.

3 - Participação econômica dos sócios - os sócios contribuem equitativamente e controlam democraticamente o capital de sua Cooperativa. Parte desse capital é usualmente propriedade comum da Cooperativa para seu desenvolvimento. Usualmente os sócios recebem juros limitados sobre o capital, como condição de sociedade. Os sócios destinam as sobras para os seguintes propósitos: desenvolvimento das Cooperativas, apoio a outras atividades aprovadas pelos sócios, redistribuição das sobras, na proporção das operações.

4 - Autonomia e Independência - as Cooperativas são organizações autônomas de ajuda mútua. Entrando em acordo operacional com outras entidades, inclusive governamentais, ou recebendo capital de origem externa, elas devem fazer em termos que preservem o seu controle democrático pelos sócios e mantenham sua autonomia.

5 - Educação, treinamento, informações - as Cooperativas oferecem educação e treinamento para seus sócios, representantes eleitos, administradores e funcionários para que eles possam contribuir efetivamente para o seu desenvolvimento. Também informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes formadores de opinião sobre a natureza e os benefícios da cooperação.

6 - Cooperação entre cooperativas - as cooperativas atendem seus sócios mais efetivamente e fortalecem o movimento cooperativo trabalhando juntas, e de forma sistêmica, através de estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais, através de Federações, Centrais, Confederações etc.

7 - Preocupação com a comunidade - as Cooperativas trabalham pelo desenvolvimento sustentável de suas comunidades, através de políticas aprovadas pelos seus membros, assumindo um papel de responsabilidade social junto a suas comunidades onde estão inseridas.

Sendo estes os princípios do cooperativismo que norteiam o andamento das cooperativas, a fim de assegurar que as decisões estejam alinhadas com os interesses dos cooperados, ampliando a credibilidade das relações bem como das informações fornecidas pela cooperativa.

## RESULTADOS

### Ações voltadas para a comunidade

Através das entrevistas realizadas com integrantes das cooperativas, obteve-se uma gama de informações que serão descritas nesta seção, buscando evidenciar como as referidas cooperativas do ramo de crédito, intituladas de Cooperativa A e de Cooperativa B, estão desenvolvendo o sétimo princípio do cooperativismo, que é o Interesse pela Comunidade.

As ações desenvolvidas pela Cooperativa A identificadas, foram ações como destinação de recursos do fundo social, em prol de entidades sem fins lucrativos, tendo como áreas de interesses: a ambiental, por meio da reciclagem, preservação, conservação e geração de energia

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



limpa; cultural, com atividades coletivas que desenvolvam o teatro, música, dança, pesquisa e seus respectivos materiais; educacional, investindo em educação, materiais didáticos, móveis, equipamentos, utensílios e melhoria de estruturas; a esportiva, realizando a inclusão de jovens e adultos através da prática de esportes, aquisição de materiais e equipamentos; a saúde, com ações de melhorias de infraestruturas e de equipamentos utilizados por entidades de saúde e clubes de serviço; a segurança, a partir de ações voltadas à segurança pública.

Ações desenvolvidas em parceria com grupo de parceiros voluntários do município, que realizam atividades e desenvolvem trabalhos com os líderes das turmas de escolas, realizando módulos de cultura cooperativa e cooperativismo, a educação financeira, desenvolvendo o espírito de liderança e protagonismo dos alunos.

Outra iniciativa de responsabilidade social, é desenvolvida em escolas do município, com objetivo de construir e vivenciar atitudes e valores de cooperação e cidadania, através de práticas de educação cooperativa, contribuindo para a educação integral de crianças e adolescentes, em âmbito nacional. Buscando contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos associados e da sociedade, tendo ligação direta ao 5º e 7º princípio do cooperativismo, promovendo a educação, formação e informação e o interesse pela comunidade.

Outro projeto desenvolvido em prol da comunidade foi o estímulo e incentivo e estímulo para que a população efetuasse suas compras no comércio local, tentando com isso fazer com que a moeda circulasse mais no mercado local, gerando menores impactos econômicos no contexto local da pandemia. Buscando prestigiar mais o comércio local, a fim de impulsionar a economia, uma vez que com a pandemia (Covid 19), o comércio foi amplamente atingido com as ações de distanciamento social.

Desenvolvendo ainda, uma proposta de criação de cooperativas escolares, por meio de associações de estudantes formados pela adesão voluntária de crianças ou adolescentes de 10 a 17 anos de idade. Realizando atividades sociais, econômicas ou culturais, realizado no contraturno escolar, buscando despertar nas crianças o espírito cooperativista.

Ações realizadas pela Cooperativa B foram projetos como o de recolhimento de lixo nas avenidas da cidade, realizado de forma voluntária, por meio de seus colaboradores, o que configura um ato de interesse ambiental pela comunidade, tentando promover um desenvolvimento mais sustentável, com a preservação do meio ambiente. Outra ação foi a de arrecadação de alimentos para ações do dia C, ação realizada junto aos supermercados da cidade, com o intuito de arrecadar alimentos que serão destinados para famílias carentes do município.

Realizando também auxílio financeiro realizado para hospital da cidade, com o objetivo de auxiliar no enfrentamento ao covid 19, possibilitando que hospitais pudessem se organizar, adaptar e equipar seus espaços, para melhor atender aos pacientes vítimas da covid 19, bem como pudessem aumentar os leitos disponíveis com equipamentos adequados para o atendimento destes enfermos. Esta ação configura o interesse pela saúde pública da comunidade onde estão inseridos.

Auxílio financeiro na aquisição de doces e brinquedos que foram distribuídos a crianças carentes, é uma ação desenvolvida principalmente em datas comemorativas como o dia das

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



crianças, proporcionando que crianças carentes também possam ser presenteadas neste dia, sentindo-se valorizadas e permitindo um dia mais feliz. Outra ação é a auxílio em eventos esportivos, e aquisição de uniformes para times de futebol da cidade, onde são realizadas doações financeiras, no intuito de auxiliar na promoção da recreação esportiva, de grupos formais ou informais, incentivando o exercício físico e o lazer da população.

Diante das informações apresentadas, foram identificadas no total dez ações desenvolvidas no município de Santa Rosa, no período de 2020 e 2021, que visam atender ao princípio do interesse pela comunidade. Das ações identificadas, três delas são ações desenvolvidas nas escolas, com o propósito de atender crianças, e as demais ações são desenvolvidas para a comunidade em geral.

Através disso, tanto a Cooperativa A como a Cooperativa B do município de Santa Rosa - RS, trabalham ou desenvolvem ações e atividades voltadas ao sétimo princípio do cooperativismo, o interesse com a comunidade. Através de diversas ações desenvolvidas, atendendo diferentes públicos e entidades como, crianças carentes, escolas, comércio local, entidades sem fins lucrativos, hospitais, eventos esportivos, times de futebol, famílias carentes e comunidade em geral. Decorre também deste princípio e das ações desenvolvidas, a preocupação destas cooperativas em realizar atividades para com a comunidade local. Mostrando com isso, que as cooperativas de crédito disseminam o desenvolvimento social, por meio das práticas sociais cooperativas desenvolvidas.

## CONCLUSÃO

O estudo evidencia como as cooperativas de crédito pesquisadas, possuem uma preocupação com o princípio cooperativista do Interesse pela Comunidade, realizando investimentos em ações em prol da comunidade local, com diversos enfoques, buscando atender as diferentes demandas sociais. Percebe-se na análise realizada, que os princípios do cooperativismo são tidos como uma forma de orientar as cooperativas quanto aos valores e ações a serem desenvolvidas. Por meio das ações identificadas na pesquisa, cabe destacar as ações desenvolvidas nas escolas, desempenhando atividades com as crianças, proporcionando o desenvolvimento de atitudes e valores, de cidadania e cooperação mútua, contribuindo na formação de cidadãos mais disciplinados, colaborativos e motivados, e conseqüentemente construindo para uma sociedade mais humana, justa e igualitária.

Também vale a ressalva especial, para as ações desenvolvidas com ênfase na sustentabilidade, por meio de atividades de coleta de lixo, ações de bem estar social, realizados por meio de campanhas de arrecadação de alimentos para posterior doação aos mais necessitados e entidades beneficentes. Da mesma forma, destaca-se a atuação na preocupação com a saúde da comunidade, por meio de doações realizadas a hospitais da cidade, buscando contribuir com o enfrentamento a Pandemia do COVID 19, que afetou de forma drástica o sistema de saúde. Outra ação de destaque, que pode ser evidenciado, foi a campanha de incentivo ao comércio local, que teve como objetivo, incentivar que as pessoas continuassem a realizar a aquisição de seus produtos do comerciante local, contribuindo para que a crise das restrições provocadas pela COVID 19, não gerassem tanto impacto na renda dos empreendedores e trabalhadores locais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A partir das informações coletadas, nota-se que as cooperativas de crédito realizam ações, programas e atividades voltadas ao interesse pela comunidade, por meio de trabalhos orientados para comunidade, que promovem a educação cooperativa e a cidadania entre os munícipes. Buscando atender com isso ao sétimo princípio do cooperativismo. Assim, para próximos estudos sugere-se aprofundar mais o estudo sobre as ações desenvolvidas pelas cooperativas de crédito, a fim de analisar estas ações sob a ótica de quem as recebeu ou foi beneficiado, para não avaliar a ação apenas a partir do olhar de quem desenvolve as ações.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n° 3.859**, de 27 de maio de 2010. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito.

BÜTTENBENDER, D. Estudo sobre a estrutura de governança de uma cooperativa de crédito: o caso da Sicredi União RS. **Revista científica Faculdade de Balsas**. v.8, n.1, p. 57 – 70, 2017.

BÜTTENBENDER, P. L. *et al.* Um estudo sobre o cooperativismo, administração, governança cooperativa e desenvolvimento: desafios e prioridades para a sustentabilidade futura. **Salão do conhecimento**, XXIV Jornada da pesquisa. Unijuí, 2019.

BÜTTENBENDER, P. L. *et al.* O processo de implantação de modelo de governança em uma cooperativa de crédito: um estudo de caso. **Revista de gestão e organização cooperativas - RGC**. v. 8, n° 17. Jan. / Jun. 2021.

CUNHA, V. C. *et al.* Análise dos princípios do cooperativismo aplicado nas cooperativas de crédito: um estudo de caso na cooperativa do sistema Sicred. **II SITEFA – Simpósio de Tecnologia Fatec**. 2020, p. 302 – 312.

FIORIN, José Augusto (org.). **Introdução ao Cooperativismo**. Ijuí: Sapiens Editora, 2007. 60 p.

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

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.

NASCIMENTO, F. P. Classificação da Pesquisa. Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos. In: **Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC**. Brasília: Thesaurus, 2016.

OCERGS - SESCOOP/RS. **O que é cooperativismo?** Disponível em: <https://www.sescoops.coop.br/cooperativismo/o-que-e-cooperativismo/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

OLIVEIRA, Sabrina. CHAVES, Carlos J. A. COSTA Fábio M. G. **Cooperativismo e preocupação com a comunidade: compromissos com a questão ambiental**. Enepex - Encontro de ensino, pesquisa e extensão. 13° Enepe UFGD, 10° Epex UEMS. 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ONUMA, F. M. S. MAFRA, F. L. N. MOREIRA, L. B. Autogestão e subjetividade: interface e desafio na visão de especialistas da ANTEAG, UNISOL e UNITRABALHO. **Caderno EBAPE.BR**. v. 10, artigo 4, Rio de Janeiro. Mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB. **Sistemas cooperativos**. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cenario-mundial/cenario-brasileiro/dados-consolidados-dos-sistemas-cooperativos/ocb-organizacao-das-cooperativas-do-brasil/>. Acesso em 10 nov. 2021.

PERIUS, Vergílio F. **A origem do cooperativismo**. Porto Alegre. SESCOOP/RS, 2020. 140 pgs.

REISDORFER, V. K. **Introdução ao cooperativismo**. Universidade Federal de Santa Maria. Colégio Politécnico. Rede e-Tec Brasil. 2014. 106 p.

SAMPIERI, Roberto H. COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. 615 p.

SCHNEIDER, E. P. **Cooperativismo de crédito**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2006a.

SCHNEIDER, J. O. HENGES, M. Educação e capacitação cooperativa: sua importância e aplicação. **ESAC. Economia solidária e ação cooperativa**. v. 1, n. 1, jul./dez. 2006.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SESCOOP/RS. **Ramos do cooperativismo**. 2019. Disponível em: <https://www.sescooprs.coop.br/app/uploads/2019/10/cartilha-ramos-cooperativismo-2019.pdf>. Acesso em 10 nov. 2021.

SILVA, M. C. **Cooperativismo no Brasil**: um estudo comparativo de três perspectivas com ênfase na região de Florianópolis. Dissertação de mestrado. Universidade do Vale do Itajaí. Biguaçu – SC. 2009.

SILVA, R. F. CANÇADO, A. C. SOUSA, D. N. Princípios cooperativistas e cooperativismo de crédito: um estudo de caso em Paraíso do Tocantins, Brasil. **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, vol. 14, n. 27, jan.-jun, 2014, p. 35-54.

SOUZA, M. M. O. O movimento cooperativista no Brasil: uma reflexão sobre formação, desenvolvimento e perspectivas. **Caminhos de geografia** - revista on-line. Uberlândia. V.10, N. 30. Jun. 2009. p. 65 - 78. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SPAREMBERGER, Ariosto et al. Ativos e aportes do cooperativismo ao desenvolvimento regional: um olhar regional, do local ao global. **Revista de Gestão e Organização Cooperativa – RGC**. Santa Maria, RS. Vol. 7, N°. 11, Jan. / Jun. 2020.

VEIGA, S.M.; FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação**. Rio de Janeiro: DP&A: fase, 2001.



Sessão Temática X: Xxxxx

## **TRABALHO E RENDA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA DENTRO DA IDEIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

LABOR AND INCOME OF THE SOLIDARITY ECONOMY WITHIN THE IDEA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

TRABAJO E INGRESOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA DENTRO DE LA IDEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Enio Waldir da Silva<sup>1</sup>

### **RESUMO**

As novas experiências de trabalho e produção mediadas por tecnologias, ou não, precisam estar na agenda de projetos de desenvolvimento que queira ser inclusivo. A questão social e a questão cultural já foram temas bem discutidos nas décadas anteriores, mas os novos tempos de vida digitalizada criaram outras estratégias fundamentais na perspectiva de uma economia humanamente sustentável. Isto quer dizer que as experiências de trabalho e renda de grupos populares, cooperativados ou individuais, formais ou informais, fazem parte dos esforços de uma grande parcela de população em garantir vivências e convivências. As alternativas são mais que econômicas e se enraízam não e novos modelos de produzir e distribuir, mas em diversidade de defesa da dignidade humana. O presente texto examina o papel da economia solidária no desenvolvimento sustentável, destacando a compreensão da singularidade de tais práticas diante do desenvolvimento locais das atividades econômicas, com diferentes dimensões da vida das pessoas no território, como o social, o político, o cultural e o ambiental. A partir de um enfoque metodológico da sociologia econômica, argumentaremos com a pesquisa bibliográfica sobre os reflexos específicos a articulação do desenvolvimento local e no horizonte dos planejamentos de intervenção em territórios com alta presença de vulnerabilidade, mas com boas experiências da economia solidária para pensar as bases de um futuro com desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Inclusão, Dignidade, Sustentabilidade; Desenvolvimento; Economia Solidária

### **RESUMO**

Las experiencias de trabajo y producción mediadas por tecnologías, o no, deben estar en la agenda de los proyectos de desarrollo que quieran ser inclusivos. El tema social y el tema cultural ya han sido bien discutidos en décadas anteriores, pero los nuevos tiempos de vida digitalizada han creado otras estrategias fundamentales en la perspectiva de una economía humanamente sostenible. Esto significa que las experiencias laborales y de ingresos de grupos populares, cooperativos o individuales, formales o formales, forman parte de los esfuerzos de una gran parte de la población para asegurar experiencias y convivencia. Las alternativas son más que económicas y no se idean nuevos modelos de producción y distribución, sino en diversidad de defensa de la dignidad humana. Este texto examina el papel de la economía solidaria en el desarrollo sostenible, destacando la comprensión de la singularidad de tales prácticas frente al desarrollo local de las actividades económicas, con diferentes dimensiones de la vida de las personas en el territorio, como las sociales, políticas, culturales y ambientales. Desde un

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia. Professor da Unijui, área das ciências sociais. Pesquisador e Extensionista juntos ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos. Atua no projeto colaborativo interdisciplinar Gestão Social e Cidadania.



enfoque metodológico de la sociología económica, discutiremos con la investigación bibliográfica sobre los reflejos específicos la articulación del desarrollo local y en el horizonte de planes de intervención en territorios como las sociales, políticas, culturales y ambientales. Desde un enfoque metodológico de la sociología económica, discutiremos con la investigación bibliográfica sobre los reflejos específicos la articulación del desarrollo local y en el horizonte de planes de intervención en territorios con alta presencia de vulnerabilidad, pero con buenas experiencias de economía solidaria para pensar las bases de un futuro con desarrollo.

Palabras clave: Inclusión, Dignidad, Sostenibilidad; Desarrollo; Economía Solidaria

## SUMMARY

New technology-mediated work and production experiences, whether or not, need to be on the agenda of development projects that want to be inclusive. The social issue and the cultural issue have already been well discussed in previous decades, but the new times of digitized life have created other fundamental strategies in the perspective of a humanely sustainable economy. This means that the work and income experiences of popular groups, cooperative or individual, formal or formal, are part of the efforts of a large portion of the population to ensure experiences and coexistence. The alternatives are more than economic and are devised not and new models of producing and distributing, but in diversity of defense of human dignity. This text examines the role of solidarity economy in sustainable development, highlighting the understanding of the uniqueness of such practices in the face of local development of economic activities, with different dimensions of people's lives in the territory, such as social, political, cultural and environmental. From a methodological approach of economic sociology, we will argue with bibliographic research on the specific reflexes of the articulation of local development and on the horizon of intervention plans in territories with a high presence of vulnerability, but with good experiences of solidarity economy to think the foundations of a future with development.

**Keywords:** Inclusion, Dignity, Sustainability; Development; Solidarity Economy.

## INTRODUÇÃO

Este texto é fruto das atividades junto à Economia Solidária que realizamos na região Noroeste do Estado do RS. Discute o trabalho e renda como um direito humano dos grupos populares e apresenta as dimensões complexas que estes enfrentam para participar dos debates, programas e projetos voltados para o desenvolvimento das regiões.

A dinâmica metodológica que usamos advém da pesquisa-ação participante que fazemos juntos a diversos grupos organizados que estão sendo orientados pelos princípios de economia solidária. São pequenas cooperativas e associações de variados tipos que falam e atuam para garantir sobrevivências e ao mesmo tempo lutam como movimentos sociais que procuram mudar a política de inclusão social. Ao mesmo tempo, por suas redes de influências, criam perspectivas de sociedade alternativas e justas que se contrapõe a pura lógica do capitalismo. Fundamentamo-nos na compreensão teóricas das ciências sociais críticas – sociologia econômica - que entende que é tempo de agregar esforços das lutas emancipatórias das comunidades em vulnerabilidade social ou de comunidades populares que buscam, coletivamente, trabalho, renda e vida digna sustentável. A experiência com trabalho coletivo



já é evidente nos grupos da economia solidária. O que se quer agora é evoluir para um novo cooperativismo alternativo e solidário, que consolide novas racionalidades que considere as vivências coletivas pacíficas, o trabalho como fonte de ética e vida individual e coletiva além contribuir para o respeito a natureza da vida humana e ao meio ambiente.

Desde há muito tempo vivemos com o paradoxo entre igualdade e a diferença, atravessados por gestões públicas e privadas que orientam destinos das populações. A desigualdade estrutural refletem intervenções na economia que impactam severamente nas condições de vida de toda a população, mas de modo muito especial nos vulneráveis. Esta irracionalidade do capitalismo reproduz a injustiça e as contradições da sociedade. Os diagnósticos gerais esquecem os detalhes das novas experiências, que, se somadas, implicam na vida de muitas pessoas que não agem drasticamente na promoção desmatamento, não entopem rios, não guerra, não alimentam o narcotráfico, não envenenam o ar, a água, a terra e nem usam imprudentemente a energia. Mas, são também vítimas de tudo isso. Não vivem em casernas e estão no desenho de uma lógica que quer destruir o planeta, fruto de incentivos para que empresas se apropriem da riqueza biofísica de forma barata e rápida, sem reparar os danos ou repor o que se consome. O aumento das ações para lucrar bombardeiam matas e atmosferas com gases de efeito estufa que desencadeiam cascatas de pragas letais pandêmicas.

Temos um financiamento deste tipo de economia a mais de 40 anos que afetam a gestão social e política das comunidades. O neoliberalismo e seu mercado pressionaram e r ganharam investimentos públicos em massa das privatizações das infraestruturas, os Estados reduziram suas equipes que salvavam vidas e geriam os vulneráveis, acompanhados por desinvestimentos nas estruturas públicas e aumento de liberdade para acumulação de lucros nos espaços rurais e urbanos, controlando capacitações de mão de obra, dominando as matérias primas, a maquinaria, instalações de produção, cadeias de fornecimentos, propriedades intelectuais, instituições de pesquisas e profissionais, as tecnologias informais e comunicativas. Os assuntos da sustentabilidade da vida ficam submetidos a vontades que abandonam milhões de pessoas à sua sorte.

A complexificação do mundo econômico é sentido, portanto, em todos os lugares, com índices de crescimento, mas não de desenvolvimento. As políticas públicas não remediaram esta equação mal feita. Há evidentes equívocos no investimento via empresariação e exclusivismo empreendedorista de negócios. As experiências de desenvolvimento local não consideraram as potencialidades do que chamamos de economia solidária, que supera o economicismo e incorpora novas perspectivas de regulação da vida econômica e social nos territórios.

Em um primeiro momento procuramos entender as dinâmicas socializantes da economia solidária no seu sentido trabalho, renda e direitos humanos. Em segundo momento verificamos os potenciais civilizacionais dos processos de economia cooperada, educativas de uma nova gramática social fundante políticas de desenvolvimento social, político, cultural, econômico sustentável.

### **1.A Renda da Economia Solidária Dignidade do Viver e Conviver**

A economia solidária é compreendida por nós em três dimensões: a) como uma prática econômica por onde parcela da população busca garantir renda e trabalho de excluídos; b)



como um movimento social que luta por inclusão social e defesa do associativismo, cooperativismo popular e gestão social da economia humana; c) uma heterotopia, uma proposta de vida social alternativa ao sistema capitalista baseada na teoria da sustentabilidade.

Como tal, possui diversos discursos ligados aos atores que a integram e apoiam. Mapeamos parte destes discursos e estudamos até que ponto a prática da economia solidária poderia ser fonte para concretização dos direitos humanos e de inovações nas formas de sociabilidades. Verificamos então que a luta pela concretização dos direitos humanos encontra ressonância nas práticas destes grupos organizados pela economia solidária, especialmente quando estas associações e cooperativas conseguem garantir trabalho e renda mais constante para todos os seus membros. A consolidação da autonomia destes grupos expressa também poderes para fortalecimento da democracia participativa, dos saberes emergentes, decentes, urgentes e prudentes (SOUSA SANTOS, 2000) pois são frutos de atores sociais munidos de liberdades substantivas (ZEN, 2004) concretas (trabalho e renda).

As experiências da economia solidária traduzem os muitos potenciais em que ela pode ser usada para assegurar vida digna a muitos indivíduos. Milhares de rede de economia solidária que vão se organizando pelo mundo a fora, tornam-se poderosos *atratores*, capazes de irradiar desenvolvimento sustentável nos territórios que alcançam, na medida em que integrem estrategicamente seus fluxos de meios econômicos (bens tangíveis e intangíveis) e seus fluxos de valores econômicos (MANCIE, 2008; 192). Esta expressão indica as imaginações que estão sendo criadas em torno das práticas de economia solidária como alternativas sistêmica ao capitalismo e noticiam sobre a amplitude desta como contraposto sistêmico.

Numa missão de promover o bem-viver das pessoas e a paz entre os povos pela prática de uma consciência que já está nas pessoas a economia solidária teria o germe de uma revolução pacífica. É uma consciência que se gesta na razão prática do trabalho solidário auto gestor, pela distribuição equitativa das rendas e riquezas produzidas, pela mudança educativa e cultural dos grupos envolvidos e nas redes de conexões que traçam. Ou seja, não há indivíduo que se posicione contra a um justo trabalho, a uma justa renda e a uma vida de paz e bem-viver. Esta força é interna e está na lógica humana que exige integração de um Eu a um Outro, para juntos viverem (TOURAINÉ, 198). A lógica do sistema da vida humana é visualizada na lógica de uma proposta sistêmica de vida social, que não ameaça a lógica sistêmica do planeta. É aqui que devemos pensar a solidariedade da vida humana com a solidariedade do sistema planetário. Perceptível como participação de pessoas que consomem ar, água, terra e energia e seus frutos. Estes orientados pela economia solidária compreendem que não se pode destruir a fonte que sustentam a vida na terra pela própria força do entendimento que eles mesmos são exemplos de exclusão e desrespeito que a lógica capitalista proporciona (SILVA, 2010).

Então, com os princípios da economia solidária se aprende que a solidariedade envolve relações como a natureza e o meio ambiente, relações sociais, ideias e o bom uso do conhecimento. Como não somos todos iguais, procuramos fazer ações junto com o outro de modo a não desprezá-los e nem sermos tratados degradadamente por ele, ou, ainda, por sermos seres humanos iguais, a solidariedade significa aquele aspecto de nossa existência que entende que precisa do outro e que o outro precisa de mim. Se nascemos com a força solidária em nossa natureza (dependemos da mãe, do pai...), ao nos inserirmos na sociedade a solidariedade vai enfrentando muitos obstáculos para naturalmente se manifestar e se tornar



social e, como tal, sofre os vícios de toda a socialização por dependência. A solidariedade faz parte de uma cultura de reconhecimento e pertencimento a um mundo que precisa convivência e complementaridade, sustentabilidade e respeitabilidade (ZOLL, 2007).

Quanto maior a cultura de solidariedade, maior a possibilidade de alcançarmos uma vida moral coletiva, de modo a entender a dor e a humilhação do Outro, propondo a inclusão do “diferente” no nosso grupo social, aumentando os nossos acordos intersubjetivos e a referência a um nós. Ações solidárias não são linguagens apenas de contingência onde exigem apenas gentilezas, mas um permanente diálogo que desconstrói os ambientes de humilhação dos outros, favorecendo, assim, uma cultura de convivência dos diferentes. Entender a solidariedade é ver os agrupamentos de sujeitos livres que compartilham compromissos e ações coletivas, unidos através do sentimento de pertencimento coletivo, do compartilhamento dos interesses, da cidadania, de reconhecimento de sujeitos de direito. Neste sentido a solidariedade instaura a liberdade. Certamente, em uma sociedade esfacelada como a nossa a solidariedade é também força e objetivo de lutas individuais e coletivas. Significa que a solidariedade não brota de sujeitos munidos de misantropias e atravessados por necessidades substanciais. É necessário uma via de mão dupla a responsabilidade de gerar renda digna que instaure a concretude de uma vida em que as necessidades genuínas estejam superadas.

A dignidade tem uma concretude de onde ela brota: a qualidade de vida, ou seja, quando sujeito não passa fome, quando consegue manter sua saúde ou recuperá-la, quando possui moradia, quando tem acesso a educação escolar, quando consegue viver sua afetividade, quando consegue falar e ser ouvido e, especialmente, quando consegue trabalhar e auferir renda digna.

Há lugares em que grupos produzem riquezas para poderem melhor aproveitar suas vidas, torná-las prazerosas, tornar as trocas uma forma de relação social. Alguns descobriram que a vida podia ser de outro modo longe da competição e da concorrência e criaram alternativas que davam sentido ao direito de viver segundo a natureza social dos sujeitos. Se sofremos quando o outro sofre e lutamos para diminuir o sofrimento dele, nos dedicamos ao Outro como nos dedicamos a um Nós isto quer dizer que somos solidários e não competidores.

Trata-se de refletir em escala planetária, adotando a "identidade terrena" de que fala Edgar Morin (2008). Pensar a longo prazo, levar em conta as gerações que ainda não nasceram, mas que sofrerão as consequências de nossas escolhas atuais. Inserir-se em uma visão ecológicas e privilegiar o desenvolvimento duradouro, não separando a espécie humana dos outros componentes da natureza. Muitos buscam no outro os elementos de igualdade, como a amizade, a compreensão, a solidariedade e, quando encontram as diferenças, respeitam-nas e buscam formas de saber tratá-las, conviver com elas.

Em muitos lugares se percebem sabedorias subjacentes, não colonizadas e nem colonizadoras. Assim, se os laços vivos da liberdade persistem contra a lógica perversa do aprisionamento do lucro imediato, não há por que, como diz Habermas (2002), nos desesperarmos com o poder, a razão e o Estado. Estamos vivos, pensantes e capazes de linguagem, na universidade, na rua, na associação, na comunidade, então tudo pode ser criado. Para Boaventura de Sousa Santos(2009), estas experiências de vidas emancipadas espalhadas por aí, necessitam de serem unidas em uma nova alternativa de vida, em uma nova epistemologia e na utopia da



igualdade que continua viva. Essas práticas solidárias estão ao alcance de qualquer pessoa, pois falam a gramática do social, já que os homens não agem somente porque estão presos a uma situação tornada insuportável, mas também porque estão ligados a certas visões do possível.

E a renda é um substrato fundamental que concretiza e motiva as vidas. Ela garante a sua liberdade substantiva como alimento, trabalho, educação e saúde, e permite que sejam aproveitadas as oportunidades econômicas, a liberdade de escolhas, as facilidades sociais, as transparências e a segurança. Por isso não há “sujeito desespero” e o fundamento da dignidade da humanidade da vida está em qualquer pessoa. Não se trata de fazer imaginar um super-homem capaz de resolver todos os problemas que a afetam, mas de entender os problemas e criar esforços para resolvê-los. Contudo, as liberdades substantivas de que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes de circunstâncias políticas, culturais, sociais, econômicas e ambientais.

A economia solidária congrega estas dimensões. Esta surge das antigas formas de trabalho familiar; transformou-se em uma alternativa de renda dos desempregados; se fortalece com as associações de catadores nas grandes cidades; se expande com o fortalecimento da agricultura familiar e do artesanato; se consolida com a criação de estudos de sua realidade, com o apoio das universidades incubadoras e com as políticas públicas; se globaliza como sendo uma forma de fazer empreendimentos produtor de renda constante diante das oscilações do mercado.

Hoje está buscando maior reconhecimento, melhor organização e mais tecnologias para implementar seus fins de trabalho solidário e autonomia. Responde por quase 10% do PIB brasileiro. Isso apenas das atividades formalizadas, pois o conjunto de atividades informais que garante trabalho e renda para milhões de famílias é infinitamente maior. Suas atividades estão 35 % organizadas em forma de cooperativas e 32% são associações (dados 2013). Existem 11 leis estaduais sobre economia solidária e está presente, formalmente, em mais de 3 mil municípios. A economia solidária luta por apoio de políticas públicas de diferentes ministérios: TEM – Ministério de Trabalho e Emprego, com a Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária, fazia esforços se ter um setor que garantisse uma estrutura mais permanente de capacidade de fazer frente a várias demandas, mas seus esforços não se consolidaram. Os ministérios - da agricultura, desenvolvimento social, saúde, justiça, ciência e tecnologia....Poderiam criar uma estratégia para incluir estes grupos da economia solidária já que se dizem promotores do desenvolvimento nacional.

Mas a economia solidária avança de forma heterogênea devido ao enfrentamento do contexto de novos ramos econômicos e da reviravolta da onda neoliberal. É um caminho que a nova Europa vem adotando para proteger seus trabalhadores das oscilações econômicas. Criaram a Academia Européia de Economia Solidária. A própria OIT recomenda que a economia solidária, com suas prerrogativas de autogestão e cooperação seja a alternativa para mudar o mundo a favor dos trabalhadores em geral.

A Economia Solidária poderia melhor cumprir suas perspectivas se estiver acoplada a um programa sistêmico do Estado e de Direitos Humanos. Se não possuir um amplo programa de políticas públicas de socialização, os efeitos da Economia Solidária no atual sistema serão muito residuais. É a lógica perversa de exclusão da sociedade capitalista que torna as



pequenas experiências em uma síntese da cultura de desrespeito a dignidade da vida. Por outro lado, ficou claro que a apresentação de meios alternativos de vida e amplia as potencialidades solidárias das pessoas.

O debate em fóruns, congressos, conferencia e nas formações de grupos há o esforço para ampliação das culturas e conhecimentos sobre cooperativismo popular e os princípios da Economia Solidária (ES), do associativismo, da tecnologia social, dos direitos humanos e da educação popular. Estas compreensões são fundamentais para apoiadores dos atores do cooperativismo popular, pois suas ações não podem se tornar mais um obstáculo aos potenciais que possuem para se organizar, trabalhar e viver coletivamente. Agora é preciso dar sentido a sociedade democrática que coloca a questão de sua transformação, sem, necessariamente, tomar o poder, uma vez que se trata de diluir este empoderamento entre cidadãos atores e agências, ou seja, tornar o poder compartilhado. Além do cumprimento de normas e leis inclusivas, mostra-se as visualizações de vivências livres e responsáveis que um processo cooperativado requer. As mentes precisam estar ativas e motivadas a participar coletivamente das decisões sobre os interesses comuns, participar da implantação do que foi decidido e participar da avaliação de resultados que possam ser replicados na coletividade.

As cooperativas populares são as melhores alternativas que se apresentam para os trabalhadores que precisam garantir renda mais constante, respeito e trabalho digno reconhecido. Algumas iniciativas para criar uma cooperativa são feitas, mas quase sempre esbarram na falta de apoio mais direto e significativo dos poderes públicos, nas legislações e na falta de culturas de cooperação dos atores.

Não se trata de burocratização de procedimentos, mas de propiciar condições para melhor desenvolver as atividades e gerar trabalho e renda de forma coletiva e solidária, onde se dá a palavra aos participantes para gerar a responsabilidade da escuta, como um convite à motivação racional para entendimentos das proposições coletivas. Se a cooperativa deve nascer de seus criadores, os trabalhadores, este processo demandam parcerias e políticas públicas. Portanto, não é um projeto simples, somente dos atores, pois responde aos interesses das coletividades desafiadas a respeitar o meio ambiente, a cuidar de seus espaços sociais, a manter a cidade limpa, a ter comida ecologicamente produzida, a reciclagem de resíduos e a respeitar as atividades que não advêm de emprego meramente empresarial. O cooperativismo e a economia solidária respondem às necessidades do conteúdo da sociedade democrática: trabalho e renda para todos.

Por isso a democracia é aqui entendida como começo, meio e fim dos processos associativos e cooperativos. Inicia-se do planejamento participativo, desde os momentos de diagnóstico, passando pelo estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, execução e avaliação, sempre construindo a cultura do diálogo, da conquista coletiva de autonomia, o compromisso político e ético com a construção de uma sociedade mais justa.

O desenvolvimento prevê a cooperação entendida como a existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária. Envolve diversos tipos de organização coletiva como empresas autogestionárias ou recuperadas e assumida por trabalhadores; associações comunitárias de produção; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos como de mulheres, jovens etc.; clubes de trocas, etc. Na



maioria dos casos, essas organizações coletivas agregam um conjunto grande de atividades individuais e familiares.

Para compreender o cooperativismo em sua versão popular, e a implementação deste na atualidade, é importante considerar as formas de atuação cooperativista. A prática cooperativa, em geral, e a popular por excelência, impõe ações que se orientam por princípios que podem ser identificados nas dimensões sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais.

Seja terceira via para o desenvolvimento econômico, seja como um instrumento que reforça os princípios liberais e atenua as cíclicas crises do modelo concorrencial ou seja como cooperativismo de instrumento de contraposição à ordem liberal, o cooperativismo é uma alternativa para mitigar, combater e superar os efeitos negativos derivados do modelo de produção capitalista. No cooperativismo popular há um abrigo na promoção e na articulação de meios, formas e técnicas para vencer a pobreza e a exclusão social. É um tipo de cooperativismo que se aproxima e se articula com os movimentos de luta pelo exercício fundamental da cidadania que ancora o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento é a efetivação universal do conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos, sociais e culturais e o direito a um meio ambiente saudável. Não se trata de ver nisso uma visão de pós desenvolvimento que critica as anteriores compreensões, mas de incluir nele as experiências bem sucedidas e as experiências novas, includentes e não colonizantes que equilibre sociedade e natureza num só sistema que não se aprisione aos limites políticos das nações industrializadas que apenas falam da poluição, a perda de biodiversidade, as alterações climáticas, o esgotamento dos recursos naturais, a destruição da camada de ozônio, etc.

Além destes problemas há as relações entre as pessoas: a fragmentação dos sujeito, a indignação, o desespero, a ansiedade, a violência, os crimes e a falta de reconhecimento do outro como igual e diferente. Estes problemas estão para além da imagem catastrófica ambientalista de algumas mídias. Trata-se da ameaça da prosperidade de atender as necessidades genuínas das populações que este mercado consumista está a promover. Precisamos de uma cultura que respeita a natureza, que não seja voraz no consumo e que não produza descontroladamente, mas também de mentes que não sejam esquizofrênicas, estúpidas e violentas que riem da sua própria autodestruição.

Não se pode pensar em desenvolvimento em uma nação onde a maioria não tem trabalho e renda, não tem moradia, não tem terras, não tem acesso a saúde. Não basta que estes grupos tenham consciência disso, o importante é criar iniciativas para efetivar e experienciar alternativas. Podemos observar que pequenas cooperativas e associações, formadas como pequenas empresas tornam-se exemplos de companheirismo e ajuda mútua entre os participantes e no meio que vivem. As organizações cooperativas passam a significar importantes espaços de educação, de aprendizagem e de construção do poder, condições necessárias para o enfrentamento das condições adversas. O poder será construído quando os trabalhadores tiverem conquistado a inteligência coletiva e quando o conhecimento socializado é retrabalhado pelo coletivo (SILVA, 2010).



Para Frantz (2006) o sucesso da gestão democrática e autogestão depende das pessoas, de sua capacitação para a organização sob seu comando e controle, sendo que esta capacitação deve ser constante, pois trata-se de um processo pedagógico que não pode ficar a mercê do espontaneísmo ou afloração natural do conhecimento. Uma cooperativa não difere muito de uma empresa juridicamente quando trabalha alinhada para alcançar seus fins, também não deve ser confundida com qualquer associação filantrópica, caritativa ou beneficente.

A cultura de cooperação exige posturas democráticas, disposição para o diálogo, visão de poderes compartilhados, relações sociais solidárias, reconhecimento das igualdades e das diferenças, responsabilidade de participar como dever e direito de auferir resultado da participação, ética com a natureza, respeito às ordenações criadas pelos próprios sujeitos da cooperação e às leis do Estado de Direito.

Por isso que para se chegar a uma cooperativa real e efetiva é preciso um longo processo de educativo que está para além dos sistemas escolares que atualmente possuímos, e além das aprendizagens atuais adquiridas na ordem social, nos mídias, na religião, no Estado, na economia, na cultura e, principalmente, nos cotidianos das vivências individuais, familiares e grupais.

## **2-Direitos Humanos, Trabalho e o Desenvolvimento Sustentável**

O pressuposto de que existe uma natureza humana universal que pode ser conhecida racionalmente nos leva a pensar que a mesma pode ser inserida em uma realidade organizada que contemple a lógica da humanidade da vida (MORIN, 2005). Não se trata de impor esta organização, mas de participar dela e assumi-la como uma das formas de contemplar nossa diversidade. Provavelmente se tivéssemos com acesso a aquilo que nos torna digno teríamos mais força para enfrentar as vulnerabilidades da violência e da estupidez..

Por isso o sonho dos direitos humanos concretizados é o sonho da sociedade ideal pensada por muitos lutadores sociais. Trata-se de criar uma cultura do *nós* e não remeter o *outro* para fora da humanidade. Se é assim, então, em todos os espaços é possível de serem criada esta cultura. O problema é que o excluído do sistema pode nunca ter ouvido falar desta oportunidade, o que prescinde de diálogos que faça brotar esta essência escondida e abafada pelas más compreensões da sociedade concorrencial e opressora.

A consciência do trabalho como essência da vida livre tem o potencial de das possibilidades objetivas para orientar as compreensões para outra vida possível, como um ato de um direito universal ligado a dignidade da pessoa.

Como um direito, um dever e a forma de ser da vida social o trabalho não pode atividade forçada, cruel ou degradante. Um trabalho criador reforça os laços de solidariedade e amplia-os, pois a certeza que não está sendo explorado e dominado leva a uma consciência coletiva de viver em igualdade.

Aí está um dos papéis dos direitos humanos: impedir que corpos, mentes, ideias, espírito, afetos e condições materiais de vivência se degradem e irrompam em atos de dores e



sofrimentos. Além disso, os direitos humanos devem se tornar uma forma de linguagem e um poder compartilhado na esfera pública que garante as condições de uma comunicação franca, honesta e autônoma por onde as opiniões e a vontade podem ser entendidas e refinadas, ao ponto de se institucionalizarem na razão pública e efetivados.

Quando essa força humana de solidariedade é percebida e desenvolvida vemos brotar a grandeza da igualdade humana. E foi a imaginação de um futuro mais promissor que levou muitos atores sociais a provarem a grandeza da história humana está marcada pelos momentos em que houve ações coletivas solidárias. Quando a humanidade apenas competiu, se corrou, entrou em violência, guerras e decadências.

Por isso, recuperar os princípios que ligam indivíduos a indivíduos, grupos a grupos, sociedades a sociedades é um dos papéis nobres da educação escolar e da formação humana para além da escola. As práticas solidárias existentes não foram ainda acompanhadas pelo conhecimento científico e pelas ações de aprendizagem. Neste sentido que defendemos que é preciso reconhecer os laços que integram os sujeitos, pois a vida microscópica dos grupos nem sempre segue as divisões eleitorais ou econômicas. A convivência (e a solidariedade), despida de seu caráter mítico, corresponde a essas associações de indivíduos que suscitam laços, indubitavelmente, passageiros e frágeis, em torno das refeições tomadas em comum, da música, da dança, ou, simplesmente, de uma ligação amigável, laços de vizinhança, de bairros – para além dos tradicionais laços familiares, de trabalho, de clubes, universidades, e outros.

Ali se cultiva a afetividade, o prazer, a respeitabilidade e a autoridade, que raramente se cristalizam em organizações ou associações ou seitas. Os homens estão ligados a certas visões do possível e possuem esperanças. As situações que ainda não foram vividas mobilizam mais forças do que os constrangimentos, pois a natureza social do homem leva-o a imaginar sempre um ideal, a ter sempre uma expectativa do outro e a aspirar laços para além daquilo que recebeu quando nasceu (DUVIGNAUD, 1986).

Muitos reconhecem que o trabalho tem um papel muito importante em vários sentidos. Tanto no sentido de proporcionar uma ocupação, mas também representa uma oportunidade de ganhos e de qualificação profissional. O trabalho associado e cooperado contribuem para abrir perspectivas de vida e da autoestima. O trabalho é, inquestionavelmente, uma atividade fundamental, sobretudo nessa perspectiva de criar oportunidades sustentáveis para que os trabalhadores possam experimentar perspectivas novas de vida.

O conceito de *sustentabilidade* precisa ser alocado ao entendimento de desenvolvimentos que defendemos aqui. Ou seja, vida pode ser digna, pode ser justa e solidária, aqui e agora, assim como daqui um pouco e amanhã. Esta é a expressão do desenvolvimento social sustentável onde os sujeitos envolvidos estão munidos de uma dialógica compreensiva, com suas falas e gramáticas próprias, foram dando significados especiais aos sentidos que geram a ideia de gestão social, cultural, econômica, política e ecológica.

1- A Sustentabilidade como Gestão Social. o foco na *social* relaciona-se, primeira mão, ao entendimento de que a solidariedade é promovida desde a vida familiar, com seus laços de implicabilidade e afetividade de pessoas que não vivem somente próximas. Mas que se ligam pelo ímago da vida íntima que garantem e protegem as vivências e convivências humanas que se expressarão na comunidade. Trata-se de tornar os sujeitos fortes para terem autonomia e



civismo responsável pela organização social pacífica e agregadora dos grupos humanos. A pessoa tem que se sentir incluído e reconhecido na vida social, a sociedade em que vive. Trata-se de construir novas concepções de coesão social, no sentido de fortalecimento de redes de confiança, de respeitabilidade das diferenças e das igualdades, de convivência nos cotidianos das famílias, dos grupos, das associações, etc. Ou seja, saber viver juntos iguais e diferentes (TOURAINÉ, 1998).

b) A *Sustentabilidade Cultural*, tem sentido de saber que agrega os esforços educativos em se criar uma nova cultura que respeite a diversidade, promova e fortaleça a aprendizagem pertinente, a educação emancipadora nos diversos espaços sociais. Aqui se reforça a escola como lugar social de todos, da diversidade humana, como passagem e morada de energias das razões científicas das mentes educadas e comportamentos eficientes, um local da verdadeira fotossíntese da boa civilização enraizada na cultura da solidariedade, da igualdade e da liberdade. Ou seja, a dimensão cultural da sustentabilidade deve combater o ópio da pragmatismo que leva a ímpetus do consumismo. A escola deve criar uma nova cultura de sociedade com capacidade onde todos os indivíduos sejam capazes de suprir suas necessidades edificantes da vida coletiva, como aquelas expressa os direitos fundamentais e os direitos humanos. Esta dimensão está ligada à afirmação da identidade dos indivíduos e à organização de seus aprendizados, reforçando os conhecimentos de sua historicidade, localidade, perspectivas, experiencialidades, valores, costumes, expressões artísticas, tecnologias, etc. Trata-se de socializar a cognição existente e emergente, criando espaço para diálogos de entendimentos orientadores de decisões para ações coletivas (HABERMAS, 1995; FRANTZ, 2008).

c) A *Sustentabilidade Econômica* é a dimensão que trata de implementar, de fato, o princípio da *produção igual distribuição igual*. Ou seja, uma sustentabilidade que inclua todos no trabalho digno e na renda digna. Nem tanto emprego explorador, mas garantia de trabalho e renda. Neste caso, trata-se de combater as formas perversas de produtivismos, comercialismos, consumismos e combate à exploração do trabalho e vida. Neste conceito, se insere a concepção de *tecnologia social*, que além de tecnologia adequada para a economia popular também é a formas organizativas de trabalho solidária que facilita e amplia a produção e distribuição. Neste sentido o princípio geral é ninguém tem direito de ficar sem trabalhar (trabalho é próprio da lógica humana – *bio-lógica*), assim como ninguém não tem direito de se apropriar e explorar o trabalho dos outros. Saber ter bens e desfrutar deles é pensar um sistema econômico que não permite a acumulação de bens para ostentação de uns e miséria de outros. Há necessidades substanciais e imediatas e necessidades que estão no interior de uma projeção de vida alternativa embasada nas experiências da economia solidária. Trata-se de uma prática cidadã que traz impactos nas experiências de produção e distribuição de renda, tais como: número de postos de trabalhos criados, o valor dos rendimentos proporcionados, o grau de utilização de insumos, a dinâmica do consumo local, e as ações nas diferentes lógicas das relações mercantis, não mercantis e não monetárias. Ou seja, estimula novos círculos de relações econômicas de autoconsumo, intercâmbios de produtos e serviços não monetizados, mecanismos de subsidiariedade para produção e consumo nas relações com os poderes públicos (transferências governamentais, isenções tributárias ou outras formas de subsídio), utilização coletiva de recursos (equipamentos, propriedades etc.) e diferentes formas de finanças solidárias, entre outras. A gestão cooperada é um aprendizado imprescindível (FRANTZ, 2008).



d) *Sustentabilidade Política* envolve as propostas de autogestão, coogestão, cooperativismo, cidadania participativa e a diversidade de formas democráticas ( a exemplo da *Demodiversidade* de Boaventura de Sousa Santos, 2002.) Ou seja, garantir espaços motivação racional para a participação nos processos decisórios, espaços para todos poderem contribuir para implementação destas decisões, para a avaliação dos resultados e promoção de novos planejamentos. Significa por um fim nas hierarquias rígidas entre quem planeja e quem executa, um fim na cultura patrão x empregado, enraizando a cultura da co-responsabilidade, como dever e a ordem social igualitária como direito. Entra aqui um novo papel do Estado democrático e implementação de políticas públicas, mas também a ideia de que embora os sujeitos não sejam totalmente responsáveis pela situação em que vivem eles são responsáveis por sair das más situações em que se encontram. Aqui trata-se de fortalecer a autonomia dos grupos locais no processo de gestão da experiência: fortalecer a participação das pessoas; buscar ações de políticas públicas; formar redes de ancoragem com parceiros francos; gerenciar as diferenças em hierarquias apenas funcionais e não privilegiadas (Sousa SANTOS, 2002, e SEN, 2000)

e) *Sustentabilidade Ecológica*. É no sentido ambiental que se concentram as principais ideias e concepções de criar uma ética universal dos indivíduos sobre sua relação com a terra, ar, água e energia. Não é um romancismo ou demagogia das chamadas *empresas verdes*. Entre tantos conceitos roubados das lutas das classes populares este da sustentabilidade ambiental é o mais complicado. A natureza é bonita e sadia porque ela não é uma coisa externa à vida do homem. É interna. Como posso envenenar e tratar mal, poluir e destruir a terra, a água, o ar e a energia de onde tudo vem para manter a minha vida? Não adianta falar em proteção dos animais, das florestas, das flores se isto tudo vem da terra... Então, trata-se de recuperar para equilibrar o sentido da vida do ser mais importante nesta cadeia ambiental, o homem. Como diz Morin (2005), é preciso recuperar sua unidade psicológica, sociológica, biológica e pedagógica para que sua razão humana não se desvie de seus fins: manter equilibrada a vida saudável da terra, da água, do ar e das diferentes formas de energias. Esta dimensão avalia a forma de manejo dos recursos ambientais através das atividades desenvolvidas: a produção e uso da tecnologia, qualificação da relação entre meio ambiente e processo produtivo; utilizar recursos sem efeito poluidor; energias renováveis e, finalmente, importa avaliar o nível de geração de resíduos pelas atividades, bem como seu modo de tratamento. Não esquecer, portanto, que isso faz parte um sistema maior, que insere o homem com sua lógica humana na natureza com sua lógica (MORIN, 2005).

Este entendimento, porém, deve advir de processos comunicativamente em que os atores sociais se tornam protagonistas dos diálogos que vai em direção ao seu entorno e provoca a motivação dos atores para expressar entendimentos da pragmática vivenciada. Seus atores precisam também estar movidos por essa vontade de entendimento e de ação coletiva para realização de interesses universais: o tema do diálogo proposto deve ser a *vida em solidariedade* (HABERMAS, 2002, p.45).

## Conclusões

Já déssemos aqui de que partimos de uma noção de a solidariedade é uma das características mais comuns dos sentimentos humanos e é um dos elementos universais presentes na lógica da humanidade dos indivíduos e não a competitividade como vinham defendendo as concepções liberais da modernidade.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



A dimensão de solidariedade se coloca aqui com mais ênfase nas interconexões (redes) dos indivíduos postados em suas atividades de produção e distribuição, pois estas já são fruto de formas alternativas de conhecimentos. Colocá-las em rede solidarizariam o êxito e o fracasso, produzindo novos saberes e novas alternativas solidárias que sejam fortes e críveis o suficientes para se contrapor à força da lógica capitalista (SANTOS 2002, p.64-74).

Como um germe de sociedade democrática, a economia solidária já experienciou uma razão não instrumental e em vários momentos apresentou condições para a produção de consensos parciais, baseados na argumentação. A vida democrática ali vivida criou um dinamismo próprio de uma esfera pública que está para além do Estado, que tematiza a agenda política em relação à qual o Estado deve reagir. A luta agora é a tradução dessa linguagem comum para códigos mais sistemáticos que seria feita pelo direito, já que em essência a argumentação central há muito tempo foi anunciada pelos direitos humanos. Todos os homens têm capacidades de linguagem, todos têm interesses e todos imaginam o futuro: a razão democrática deve cultivar e promover a comunicação entre esses sujeitos a fim de produzir entendimentos universais para orientar as relações sociais e o poder (HABERMAS, 2002). Por enquanto o instrumentalismo do poder está impedindo esta razão democrática de reforçar e evoluir.

Por isso a luta por políticas públicas nada mais é de que uma luta contra-hegemônica, ou anti-hegemônica como diz Sousa Santos (2002), mas tendo o local como fonte destes primeiros passos no fortalecimento da sociedade democrática efetiva. As experiências locais podem virar redes de resistência dos ansiosos. Os líderes políticos estavam aprisionados a compromissos com a elite que quer dinheiro fácil, não conseguem fazer políticas públicas que façam emergir a economia real, o pleno emprego e as motivações empreendedoras de novos ramos produtivos. O Estado fica a mercê do mercado resolvendo suas crises e com isso endividando-se, e não conseguindo firmar um mercado consumidor de fato dos produtos necessário a população.

Boaventura de Sousa Santos (2002) nos mostra que estas alternativas de produção não capitalistas não são apenas econômicas: o seu potencial emancipatório e suas perspectivas de êxito dependem, em boa medida, da integração que consigam entre processos de transformação econômica e processos culturais, sociais e políticos. O êxito das alternativas de produção depende de sua inserção em redes de colaboração e de apoio mútuo, onde as ansiedades individuais convergem para as universais traçando mapas para emergir soluções alternativas (já que a diminuição das ansiedades individuais só é possível com a diminuição da ansiedade de todos). A Economia Solidária teria potencial emancipatório e suas perspectivas de êxito dependem, em boa medida, da integração que consigam entre processos de transformação econômica e processos culturais, sociais e políticos. Depende também de sua inserção em redes de colaboração e de apoio mútuo.

Ao julgar o progresso como sinônimo de desenvolvimento Bauman diz que em muitos lugares trata-se de fundar o verdadeiro mercado e não de arrumar o mercado capitalista. Ou seja, em um mercado real todos podem ofertar e todos podem demandar e este movimento sustentam a satisfação das necessidades genuínas das pessoas. No mercado capitalista está presente a lógica predatória, exploram sem escrúpulos os recursos naturais e humanos guiados por fins apenas comerciais e moralmente devastadores (BAUMAN, 2008)



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Na ideia de desenvolvimento de Amartya Sen, podemos perceber que o autor insiste em mostrar a dificuldade de você imaginar ações solidárias em indivíduos municiados de sofrimentos individuais. Precisariam, antes, ter sua liberdade substantiva garantida: alimento, renda, educação, saúde, para que sejam aproveitadas as oportunidades econômicas, a liberdade de escolhas, as facilidades sociais, as transparências e a segurança. *O caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla.* Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa impõem à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve responsabilidade individual. Nesse sentido, a liberdade é necessária e suficiente para a responsabilidade. Vê-se então que é fundamental para o trabalho dos atores a parceria com o Estado, especialmente o Estado Democrático, para que este proporcione o mínimo de liberdade (as substantivas) sustentando na base o agir responsável das pessoas, ampliando a capacidade individual de auferir rendas que possam ser partilhadas coletivamente (SEN, 2000, p. 321/323).

Estas concepções somente enraízam sua validade se elas estiverem presentes na concepção de todos os envolvidos com as projeções de desenvolvimento, mas principalmente se forem vivenciadas pelas classes populares, os verdadeiros sujeitos das transformações sociais. Estes enfrentam também precisam enfrentar o obstáculo para se fortalecerem em cooperativas sociais populares, como o de vencer as dimensões societárias opressoras que estão no entorno e nas consciências. Falta imaginar, querer e lutar pelo novo. Tem-se dificuldades para construir capacitações mais constante, pois trata-se de um processo pedagógico que não pode ficar a mercê do espontaneísmo ou afloração natural do conhecimento. É o cooperativismo que condensa experiências que podem traduzir-se conhecimentos construídos que dá uma direção possível de ser assumida após entendimentos coletivos dialogados. Não serão os obstáculos jurídicos, filantrópicos, caritativos, beneficentes das atuais experiências cooperativas que irão impedir a emergência de um projeto de cooperativa bem construída, não por um grupo isolado dos atores que precisam da cooperativa, mas pelos atores em parcerias dialógicas com apoiadores (ITCPS, ONGS, etc) e com o poder público democrático.

O cerne do desafio visto por estes que entendem a necessidade da cooperativa é vencer a fragilidade da cultura autogestionária, associativa e cooperativa que marcam as atividades fragmentadas dos trabalhadores, fruto do mundo das necessidades materiais, sociais e afetivas que lhes atingem. Precisam, portanto, de liberdade substantiva para imaginar, querer e lutar por uma vida cooperada.

Consideramos que a concretização dos direitos humanos está diretamente ligada a ideia de sustentabilidade e esta já está nos princípios constitucionais que o apontam como valor fundamental, voltado a determinar direta e imediatamente a responsabilidade do Estado e da sociedade pela realização do desenvolvimento como acesso ao direito ao bem-estar de todos os indivíduos.

Constitui-se, por isso, em um movimento social que agrega as racionalidades justas, estando para além de simples concepções de Estado, sociedade civil, tecnologia, direito, pedagogia, organização do trabalho e relações sociais. Não se trata apenas de criar riquezas a partir dos pobres para os pobres, ou de não sermos mais “irmão pobre da grande economia”. Trata-se, também, de criar, a partir de atividades coletivas e solidárias, trabalho e renda para quem deseja e, principalmente, para os indivíduos munidos de diferentes vulnerabilidades. O



trabalho e a renda geram motivações racionais para a inclusão de indivíduos na evolução civilizacional e agregam esforços em se lutar pela emancipação social. Além disso, fortalece os aspectos educativos formais e informais e criam culturas de respeito mútuo pela dignidade da vida, princípio fundamental dos direitos humanos e do desenvolvimento social.

Todas as ações que visam resolver problemas públicos são consideradas políticas públicas, sejam elas ações oriundas do Estado, do Governo, do Mercado ou da Sociedade Civil. É preciso ampliar a qualificação das discursividades sobre políticas pertinentes que movem indivíduos munidos de necessidades que dependem de ações objetivas da sociedade organizada e desmistificar o significado de governança compartilhada diante de uma frágil cultura democrática. Embora frágil esta clama por justiça social no interior de um sistema que privilegia lucro e acumulação. Embora o Brasil nunca tivesse um governo de esquerda, mas experiências de governos democráticos populares que provocaram alvoroços nos capitães de consciências da direita, temerosas de uma ampliação da vida democrática em uma das maiores nações do mundo.

De governos populares podem emergir políticas públicas como formas de fazer avançar a cultura democrática principalmente nas classes populares, pois as classes médias e altas possuem outros interesses na política. Pressupomos que a legitimidade e validade de uma política pública dependem da mobilização de atores (cidadãos), agentes (representantes do Estado) e agências (instituições) para construir propostas, decidir, participar das implementações destas e para avaliar seus resultados. Entendemos que a política pública não pode promover a situação de dependências de quem a ela se destina. Talvez seja o modo de proceder para criar as políticas públicas que as enfraqueçam, já que quase sempre se esquecem dos diálogos abertos, francos e universais que a precedem nas esferas públicas onde estão os participantes os afetados pelas ações. As políticas públicas que emergem das lutas dos movimentos sociais vai ao encontro das perspectivas de redistribuição de riquezas dos governos progressistas. Na medida que implementam ações concretas a democracia vai ganhando terreno e legitimidade no imaginário popular. Os conflitos distributivos ganham aliados inesperados do lado das elites que tentam deslegitimar a política dos governos progressistas e abafam as reivindicações redistributivas que ainda fazem as maiorias. Estas contam muito pouco com a solidariedade das classes médias urbanas que ficam esperando migalhas do capital.

### Referências Bibliográficas

BAUMANN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias de vida.** Riode Janeiro: Zahar, 2008.

DUVIGNAUD, Jean. **A Solidariedade - laços de sangue, laços de razão.** Lisboa: Instituto Piaget, 1986.

FRANTZ, Walter. **Empreendimentos solidários como espaço de educação.** In: Série Economia Solidária 03. Ijuí: Unijui, 2006.

FRANTZ, Walter. **Organizações solidárias e Cooperativas: espaços de educação e a bases da Economia Solidária.** Ijuí/RS: Unijuí, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro – Estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.



HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa** - racionalidad de la acción y racionalización social. VI. 1 . Madrid: Taurus, 2000.

MANCINI, Euclides André. **A revolução das Redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2008.

MORIN, Edgar. **O método 5- A humanidade da Humanidade**, 2008.

MORIN, Edgar. **O Método VI – Ética** .Porto Alegre: Sulina. 2005

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Enio Waldir da; *Extensão universitária hoje: processo dialógico da ação integradora e emancipadora*. In: BARCELOS, Eronita da Silva; RASIA, Pedro Carlos. **Economia Solidária: sistematizando experiências**. Ijuí/RS: Unijuí. 2010.

SILVA, Enio Waldir. Projeto de Extensão tecnológica – **Economia Solidária e cooperativismo na região de Ijuí**. Unijuí. Acesso [www.unijui.edu.br](http://www.unijui.edu.br)

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Sociologia jurídica crítica**. Madrid: Trota; Bogotá: Ilsa.2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Produzir Para Viver: Os Caminhos da Produção não-Capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, pp. 23-77.

TOURAINÉ, Alan. **Podemos viver juntos? Iguais e Diferentes**. Petrópolis (RJ): Vozes.1998.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Schwarcz, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Schwarcz, 2004.

ZOLL, I. **O que é solidariedade hoje**. Ijuí/RS: Editora Unijui, 2007.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST6: Cidades e territórios criativos e sustentáveis

## APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS – MA

NOTES ON THE MUNICIPAL DEVELOPMENT OF SÃO LUÍS - MA

NOTAS SOBRE EL DESARROLLO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS - MA

**Uelson Serra Garcia<sup>1</sup>, Jandir Ferrera de Lima<sup>2</sup>, Ricardo Rippel<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio; Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Toledo, Paraná; Bolsista Capes; uelsongarcia@gmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec (UQAC)/Canadá. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio; Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Toledo, Paraná, Brasil; jandir.lima@unioeste.br.

<sup>3</sup>Doutor em Demografia pela UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio; Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Toledo, Paraná, Brasil; ricardo.rippel@unioeste.br

### RESUMO

O objetivo deste artigo foi discorrer sobre o desenvolvimento municipal do município de São Luís, no período de 2005 a 2016. A metodologia consistiu no uso de dados socioeconômicos do município, além do índice de desenvolvimento municipal da Firjan (IFDM). Os resultados apontaram que nos últimos doze anos, tanto o processo de urbanização quanto o desenvolvimento municipal tiveram uma evolução positiva na taxa de crescimento acompanhando a dinâmica produtiva do terminal portuário que apresentou crescimento acentuado no fluxo de cargas dinamizando a interação entre o porto e a cidade. São Luís é uma cidade portuária com características marítimas singulares com grande capacidade para impulsionar o desenvolvimento regional e urbano.

**Palavras-chave:** Economia urbana; Logística; Desenvolvimento urbano.

### RESUMEN

El objetivo de este artículo fue discutir el desarrollo municipal del municipio de São Luís, de 2005 a 2016. La metodología consistió en utilizar datos socioeconómicos del municipio, además del Índice de Desarrollo Municipal de Firjan (IFDM). Los resultados mostraron que en los últimos doce años, tanto el proceso de urbanización como el desarrollo municipal tuvieron una evolución positiva en la tasa de crecimiento, siguiendo la dinámica productiva del terminal portuario, que presentó un fuerte crecimiento en el flujo de carga, estimulando la interacción entre el puerto y la ciudad. São Luís es una ciudad portuaria con características marítimas únicas con gran capacidad para impulsar el desarrollo regional y urbano.

**Palabras clave:** Economía urbana; Logística; Desarrollo Urbano.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

The objective of this article was to discuss the municipal development of the municipality of São Luís, from 2005 to 2016. The methodology consisted of using socioeconomic data from the municipality, in addition to the Firjan Municipal Development Index (IFDM). The results showed that in the last twelve years, both the urbanization process and the municipal development had a positive evolution in the growth rate, following the productive dynamics of the port terminal, which presented a sharp growth in the flow of cargo, stimulating the interaction between the port and the city. São Luís is a port city with unique maritime characteristics with great capacity to boost regional and urban development.

**Keywords:** Urban economy; Logistics; Urban Development.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de crescimento urbano apresentou inúmeras fragilidades, e os aspectos sociais são aqueles que mais expõem tais características. Desse modo, a metropolização das cidades brasileiras caracterizou-se por intensificar e replicar, além das desigualdades sociais, também as disparidades territoriais, mesmo com a gradual modernização (MELLO-THÉRY; THÉRY, 2016).

As áreas metropolitanas brasileiras, principalmente as capitais localizadas no litoral, sofreram intensas transformações nas últimas décadas. Essas transformações refletiram a dinâmica urbana das cidades, que por sua vez, são estruturadas pelos setores produtivos que dão sustentação ao processo de crescimento econômico. Porém, as transformações ocorridas nos últimos anos não foram suficientes para reparar as desigualdades existentes nas regiões metropolitanas (CLEMENTINO, 2017).

Dentre as transformações metropolitanas, um importante processo nas metrópoles e cidades litorâneas é a relação “porto-cidade”. Essa relação particulariza o desenvolvimento urbano em tais localidades em meio a expansão de empreendimentos industriais importantes para a economia local e regional. Neste caso, a alta mobilidade entre os diferentes matizes de logística e tecnologias, economias de aglomeração e a concentração de setores tecnológicos, são elementos fomentados pelos espaços metropolitanos. As economias de mercado ao proporcionar o aumento em produtividade contribuem para o crescimento urbano (BENKO, 1996; CAMPOS et al., 2016).

A dinâmica econômica de uma cidade ou metrópole localizada em zona portuária se relaciona com o crescimento e o desenvolvimento de uma estrutura logística, no caso um porto, principalmente pela cadeia de indústrias localizadas em seu entorno, pois favorece o desenvolvimento tecnológico e potencializa o fluxo comercial (AKABANE; GONÇALVES, 2008). Diante disso, a cidade de São Luís por ter uma dinâmica portuária relevante frente o cenário nacional e dispor de um complexo portuário com o terminal do Porto do Itaqui, se destaca como um dos portos públicos de maior atividade do país. Além disso, os constantes investimentos realizados em infraestrutura que contribuem para a expansão metropolitana e o escoamento dos produtos de parte do Norte e Centro-Oeste do Brasil, coloca a cidade em situação privilegiada. Desta forma, compreender a relação existente entre o porto e a cidade é

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



fator essencial para o entendimento do desenvolvimento local e regional, principalmente em regiões que possuem a dinâmica econômica sustentada num *hub* logístico.

Diante disso, o presente artigo faz apontamentos e discorre sobre o desenvolvimento municipal de São Luís, no período de 2005 a 2016. Dada a característica histórica e o processo de desenvolvimento, serão abordados a relação “porto-cidade”, assim como o movimento de urbanização visando compreender a expansão da cidade de São Luís.

O artigo está estruturado além desta introdução em cinco partes. A segunda seção aborda com brevidade a relação “porto-cidade” e o desenvolvimento urbano, mostrando as principais características do desenvolvimento urbano das cidades portuárias. A terceira parte trata das características históricas portuárias de São Luís, expondo a história de ocupação da capital maranhense. A quarta parte apresenta a área de estudo e os procedimentos metodológicos. A quinta parte expressa os resultados e discussão e, por fim, encerra-se com as considerações finais.

## CIDADE E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Existe uma caracterização das áreas urbanas por parte da estrutura de agregação espacial, definida pela população urbana e por sua organização produtiva, o que ilustra o sistema de uma cidade. As cidades portuárias se diferenciam das demais em virtude da dinâmica econômica e em função da maior abertura às relações com o exterior, o que permite maior acessibilidade à inovação, tanto social, quanto tecnológica, tal como, a troca de conhecimento e a concentração de serviços públicos aduaneiros. A cidade e o porto constituem uma relação simbiótica o que caracteriza a complexidade no conjunto de interações que se modificam no tempo, tanto perante as dinâmicas econômicas, produtivas, tecnológicas e sociais (OCHOA, 005; FERRERA DE LIMA, 2012; RIBEIRO; BELOTO, 2020).

O advento de novas dinâmicas comerciais específicas e a reorganização mundial dos espaços produtivos em função da globalização, culminou em novas demandas, alterando a dinâmica portuária e, conseqüentemente, no desenvolvimento das cidades portuárias. Mesmo assim, houve um distanciamento nas relações “porto-cidade”, tanto no aspecto espacial, econômico e logístico, isto em função de alguns fatores, tais como: o forte crescimento urbano nas zonas portuárias; a necessidade do recebimento de navios de maior porte; e, a reorganização dessas áreas em função de questões de segurança e ambientais (MONIÉ; VIDAL, 2006; CLEMENTINO, 2017).

Num direcionamento em busca de entendimento sobre o contínuo afastamento das relações entre a cidade e a zona portuária em seus mais variados aspectos, Ochoa (2005) descreve que dinâmica portuária em um determinado território tem função e dinâmica própria. Se a zona portuária possui vários portos, então o sistema de funções da zona portuária cria especializações e estruturas próprias para o fluxo de cargas e serviços, mas mantendo sua autonomia da estrutura urbana. Nas cidades portuárias existe frequentemente um arranjo constituindo uma relação entre as estruturas industriais e a frente portuária separada por uma barreira rodo ferroviária que interliga diferentes núcleos industriais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Clementino (2017), aponta que as atividades marítimas e portuárias contribuem para o crescimento urbano, e nos últimos anos acabaram ampliando e especializando seus terminais, favorecendo cada vez mais esse crescimento. Segundo Santos (2008), o processo de globalização unificou o espaço, sendo os lugares sujeitos à intercomunicação, e que os investimentos, a circulação das riquezas, as distribuições das mercadorias são guiadas por essa lógica mundial, reconduzindo os lugares como local de encontro de interesses, tanto mundiais e locais, quanto distantes e próximos.

A compreensão da relação “porto-cidade” só é possível se houver o entendimento das mudanças no âmbito, social, político e econômico, ou seja, em seu aspecto global, assim como da integração nos sistemas de trocas mundiais, sistemas econômicos, dinâmicas econômicas locais e dinâmicas urbanas próprias. Os portos podem exercer, além de funções secundárias relacionadas ao turismo, ao lazer e a questões históricas das cidades, desempenhar funções industriais, comerciais, financeiras e militares. As cidades portuárias possuem uma estrutura que comportam simultaneamente um encadeamento mundial de fluxos de mercadorias e participam da configuração dos núcleos urbanos que pertencem (MONIÉ; VIDAL, 2006; CLEMENTINO, 2017; RIBEIRO; BELOTO, 2020)

Não restrito apenas a uma utilização da perspectiva técnica e operacional, a área portuária configura-se como um mecanismo a cargo de um projeto de desenvolvimento. As estruturas que dão sustentação ao arranjo portuário, detêm mais uma natureza logística do que propriamente um caráter de desenvolvimento local (MONIÉ; VIDAL, 2006; RIBEIRO; BELOTO, 2020).

Em regiões portuárias, o planejamento territorial ganha elementos de maior complexidade, a exemplo de pressões locais, invasões de áreas de preservação ambiental, déficit crescente na infraestrutura, saneamento básico e habitação, desemprego e subemprego ocasionados pela instabilidade econômica nacional e mundial e pela sazonalidade característica do turismo de veraneio, o que acaba exigindo maior habilidade e cuidado no direcionamento de projetos de desenvolvimento dessas localidades (OLIVEIRA et al., 2013).

O processo de desenvolvimento portuário não acontece de maneira regular e sequencial, mas sim de forma cíclica, o que resulta no agravamento dos impactos socioambientais no momento de acelerado crescimento. Entretanto, a reestruturação recente dos espaços urbanos industrializados tem balizado várias transformações, como especializações produtivas locais, e até mesmo o estímulo ao surgimento de zonas e complexos industriais integrados em regiões metropolitanas ou cidades médias, com disponibilidade de trabalho barato e bens de serviços com acesso a portos, aeroportos e ferrovias. A atividade portuária não é restrita apenas ao âmbito econômico, está muito além, envolvendo aspectos territoriais, capaz de alterá-lo consideravelmente ao longo do tempo, transformando a estrutura urbana para uma nova ordenação territorial (OLIVEIRA et al., 2013; PEREIRA JUNIOR, 2015; RIBEIRO; BELOTO, 2020).

**DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AS CARACTERÍSTICAS PORTUÁRIAS DE SÃO LUÍS - MA**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A história colonial da Ilha de São Luís é iniciada conforme relatos de Bandeira (2016), com a autorização da coroa francesa no reinado de Maria de Médicis para a realização da expedição de Daniel de La Touche visando o reconhecimento do Norte do Brasil. A cidade de São Luís caracteriza-se por seu processo de colonização peculiar, principalmente quando observado o movimento ocorrido nas demais capitais brasileiras.

Conforme descreve Andrès (2014), a capital maranhense teve início com a fundação do Forte e a Vila de São Luís em 08 de setembro de 1612, homenageando o Rei Santo Luís IX, acontecimento este estabelecido por Daniel de La Touche, Sieur de La Ravadière e seu companheiro François de Razily, ambos tenentes-gerais de Luís XIII, no qual tinham o objetivo de fundar a “França Equinocial”. Porém, o plano e a feição urbanística da cidade foram realizados pelos portugueses após a expulsão dos franceses, estabelecendo a ocupação territorial.

São Luís era um importante porto comercial da região meio norte brasileiro por garantir a Inglaterra com produtos agrícolas, principalmente algodão no período da revolução industrial, sendo considerado em 1835 a quarta cidade mais importante do império brasileiro (ANDRÈS, 2014). É de destacar que o Maranhão viveu a sua maior pujança econômica frente a cultura algodoeira entre os anos de 1750 e 1820, com o porto tendo um papel importante nesse processo que transformou São Luís em um dos principais exportadores (CLEMENTINO, 2017). Nesse caso, a cidade obtinha vantagem expressiva por ser capital, além de sede administrativa e entreposto comercial, no qual escoava boa parte das riquezas advindas do interior do Estado pelo porto, permitindo o estabelecimento de uma elite de comerciantes cuja atividade centravam no comércio de exportação (ANDRÈS, 2014).

No século XIX, o Maranhão já apresentava uma dinâmica comercial expressiva, enviando e recebendo navios para os mais variados portos do mundo, possuindo em comparação com seus consórcios comerciais um leque variado, dispondo de cinco parceiros principais, sendo eles: Portugal, Grã-Bretanha, França, Estados Unidos e Espanha (PAULA, 2009). Conforme Botelho (2005), nesse período as atividades portuárias eram as responsáveis por assegurar a estada da elite no centro urbano de São Luís, vindo a ocorrer o processo de desconcentração desta classe para outros bairros só ao longo do século XX, culminando em uma nova organização urbana.

Arruda (1988), ressalta que a economia maranhense no período colonial foi alicerçada com a produção agrícola, essencialmente o algodão e o arroz, com uma participação desses produtos na exportação na ordem de 73% a 82%, respectivamente. Prado (1981), relata que o Maranhão foi a primeira região do Brasil a exportar o algodão, tanto que, a atividade acabou transformando a economia local em uma das mais dinâmicas e próspera, o autor ainda destaca que a economia brasileira no período colonial era destinada ao fornecimento de produtos agrícolas e minerais ao comércio europeu.

É notório a grande importância das navegações para o Maranhão, tanto no que se refere ao processo de colonização, quanto para a sua dinâmica econômica, destacando-se ainda mais São Luís, por ser o grande centro econômico e zona portuária estratégica necessária para a manutenção das relações de comércio com o exterior. Fernandes (2020), assegura que para compreender a história do Maranhão é preciso explorar as raízes das navegações promovidas no século XV e XVIII pelos europeus.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ÁREA DE ESTUDO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção será apresentado o procedimento utilizado para a realização do estudo que busca compreender o processo de desenvolvimento municipal da capital maranhense, São Luís. Nesse sentido, realizou-se inicialmente uma pesquisa bibliográfica a fim de obter informações relativas à relação entre a cidade e a zona portuária, especificamente ao processo de urbanização. A zona portuária tem grande importância, pois a economia de São Luís se expande em virtude da expansão no complexo portuário, especialmente o Porto Itaqui, que tem mostrado dinamicidade face aos setores produtivos do Maranhão.

O município de São Luís fica localizado em uma ilha conhecida como Ilha Grande ou Ilha de *Upoan Açu*, constituída por mais três municípios, além da capital maranhense, sendo eles: São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, que juntos representam os quatro municípios da Grande Ilha, constituindo uma área de aproximadamente 831,7 km<sup>2</sup> (FIGURA 1) (BANDEIRA, 2013). São Luís possui privilegiada posição geográfica, fazendo parte do Golfão Maranhense, uma importante zona costeira. A capital fica situada na porção norte do Maranhão, região Nordeste do Brasil, fronteira ao norte com o Oceano Atlântico; ao sul, com a baía de São José e com o Estreito dos Mosquitos; a leste com a baía de São José e a oeste com a baía de São Marcos (BANDEIRA, 2013).

Figura 1. Localização do município de São Luís – MA - Brasil - 2021.



Fonte: Mapasblog (2021).

A cidade de São Luís é caracterizada por domiciliar grandes empreendimentos do setor de mineração, a exemplo da Vale e Alumar, empreendimentos que favoreceu a transformação da cidade em um polo regional que atrai um contingente significativo de mão de obra e de empresas prestadoras de serviços para as indústrias (MASULLO; LOPES, 2017). Ademais, a capital ludovicense possui um dos maiores complexos portuários do Brasil, o complexo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



portuário do Itaqui (FIGURA 2). Esse complexo portuário é formado por uma gama de instalações que compreendem cinco terminais portuários, o Porto Organizado do Itaqui, Terminal Marítimo de Ponta da Madeira (TMPM), Terminal de Uso Privado (TUP) Alumar em funcionamento, e os terminais Portuário de São Luís e Terminal Portuário do Mearim em fase de projeto (MTPA, 2018).

Neste complexo fica localizado o Porto do Itaqui, o porto brasileiro de natureza pública com maior profundidade e o quinto em movimentação de cargas (EMAP, 2016).

Figura 2. Localização do Complexo Portuário do Itaqui e do Porto do Itaqui em São Luís -MA – 2021.



Fonte: SNP/MTPA (2017); EMAP, (2021)

A área de abrangência do Porto do Itaqui limita-se com o Distrito Industrial na região do Itaqui, no litoral oeste da Ilha (Baía de São Marcos), a 11 km do centro da cidade, a extensão territorial ocupada pela EMAP (Empresa Maranhense de Administração Portuária) perfaz uma área superficial de 5.100.000 m<sup>2</sup>, no qual teve início de suas operações em 1974, sendo inicialmente administrado pela Companhia Docas do Maranhão (Codomar), subordinada ao Governo Federal por meio do Convênio de Delegação n° 016/2000, firmado entre o Ministério dos Transportes e o Governo do Estado em 2001, passando a ser gerenciado pela EMAP (EMAP, 2021a).

Quanto ao processo de desenvolvimento será utilizado o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como instrumento de análise para os anos de 2005 a 2016. Os dados foram obtidos na base de dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), sendo disponibilizado o índice geral, assim como a forma desagregada nas dimensões educação, saúde e emprego & renda, o que favorece a compreensão da dinâmica do desenvolvimento em cada dimensão analisada. O IFDM varia de 0 a 1, com a seguinte classificação: < 0,4 baixo desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6 Desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8 Desenvolvimento moderado; e acima de 0,8 Alto desenvolvimento (FIRJAN, 2018).

Com isso, buscando discutir o processo de urbanização da cidade de São Luís mediante o crescimento da atividade portuária, foram utilizados dados referentes a movimentação de cargas no Porto do Itaqui obtidos no relatório de movimentação de cargas da do Porto do Itaqui Produto Interno Bruto (PIB); despesas por função habitação e urbanismo; número de empregos formais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



e população estimada. Os dados foram extraídos das bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020a; IBGE, 2020b); IPEADA (2019); Ministério da Economia (RAIS) (BRASIL, 2021) e do site da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP, 2021b).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando os aspectos populacionais do município de São Luís - MA, observou-se no ano de 2005 uma população estimada de 978.824,00 de habitantes, crescendo para 1.082.935,00, correspondendo a uma variação de 10,64% ao longo do período analisado. Nesse período, a capital maranhense apresentou uma taxa de crescimento anual positiva de 0,89%, porém, menor que a taxa de crescimento do Estado de 1,16%. Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) observado, São Luís em 2016 dispôs de um total de R\$ 32.529.530,1, e uma taxa de crescimento anual de 17,13%, no período de 2005 a 2016, valor abaixo do crescimento estadual de 19,99%. Ou seja, mesmo apresentando valores positivos o município não acompanhou a dinâmica de crescimento estadual, tanto no que se refere ao crescimento econômico quanto ao contingente populacional. Nesse cenário é importante destacar que no período analisado São Luís obteve o incremento no PIB *per capita* de 176,23%, a uma taxa de crescimento de 14,69%, enquanto, o Maranhão apresentou um aumento de 198,25% com uma taxa de crescimento de 16,52% no seu PIB *per capita*. Esses valores foram superiores ao do Brasil no mesmo período, que apresentou taxa de variação percentual do PIB *per capita* de 158,14%, com variação de 13,18% na taxa de crescimento, o que assegura a melhor performance de São Luís e do estado do Maranhão quanto ao crescimento econômico nacional (IBGE, 2020; IPEADATA, 2019).

Ao analisar o estoque de empregos formais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), São Luís em 2005 teve um saldo de 180.928,00 em empregos, já em 2016 esse número chegou a 331.233,00, com uma taxa de crescimento anual de 6,92%. Masullo e Lopes (2017), salientam que a capital atraiu um considerável fluxo migratório de pessoas em busca de empregos, colaborando para a retenção de grande parte da riqueza dos municípios circunvizinhos, o que a torna uma cidade de característica econômica centralizadora, realidade que favorece a ampliação da desigualdade social e ao depauperamento da qualidade de vida na região. O município por ter uma posição estratégica que facilita a logística da produção, além da população, polariza os investimentos econômicos e os empreendimentos locais (IMESC, 2011; BRASIL, 2021).

Um aspecto provocado pelo processo de migração em função da busca de empregos foi o aumento da população urbana na região metropolitana de São Luís, o que tem contribuído para a reorganização da característica urbana municipal. Ao analisar a composição populacional do município de São Luís, constatou-se que a taxa de urbanização conforme dados do IBGE (2010) é de 94,45%, caracterizando a prevalência da população urbana. Nesse sentido, já se percebe a natureza de cidade portuária de São Luís, e a especificidade da relação “porto-cidade”, principalmente no processo de urbanização.

Julga-se importante o setor portuário para a cidade de São Luís, seja pelo processo histórico do surgimento da cidade, ou mesmo, pela relevância econômica desempenhado pela dinâmica da atividade no processo de crescimento e do desenvolvimento municipal, gerando empregos e atraindo investimentos. É perceptível a expressividade do Porto do Itaqui no que concerne a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



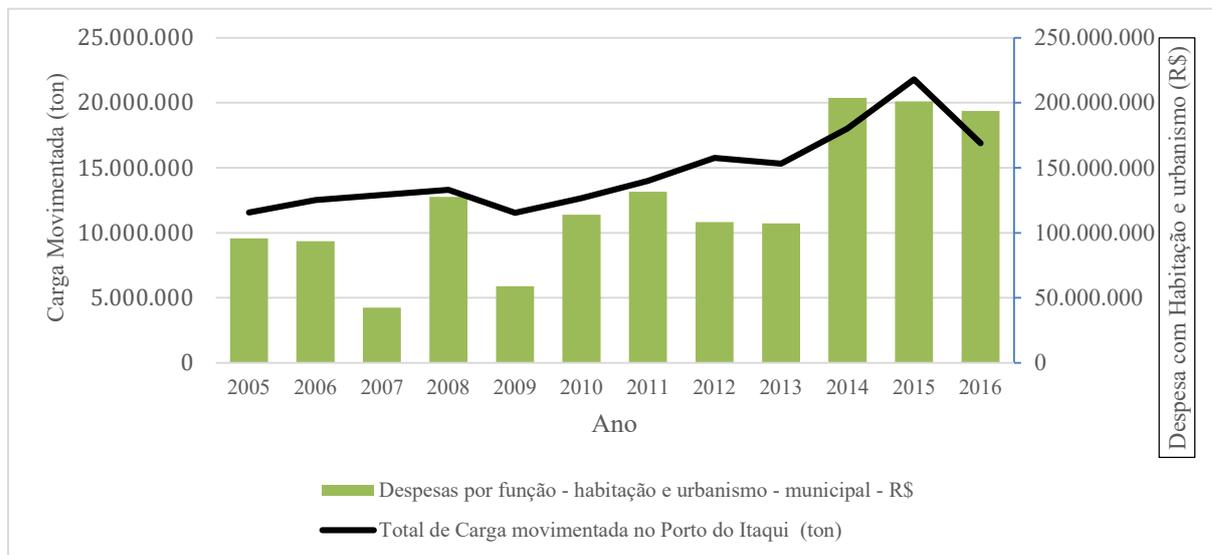
APOIO:



relevância econômica, explicitamente por movimentar produtos importantes para a balança comercial. As principais movimentações portuárias são de cargas de natureza a granel de sólidos e a granel líquidos, sendo o sólido vegetal o de maior destaque, como grãos de soja, milho, trigo, arroz, e farelo de soja. Dados da EMAP mostram que em 2016, o maior percentual da movimentação de cargas no Porto do Itaqui consistiu em produtos a granel sólido, com 54,6% operacionalizando, já os produtos a granel líquido e cargas em geral corresponderam a 36,8% e 8,6%, respectivamente (EMAP, 2019).

O gráfico 1, apresenta a evolução da movimentação de carga no Porto do Itaqui no período de 2005 a 2016, e a despesa municipal por função - habitação e urbanismo. A quantidade de cargas movimentadas no período teve uma evolução de 46,9%, ou seja, quase que o dobro, a uma taxa de crescimento de 3,86%, o que indica o progresso obtido pela quantidade de carga operacionalizada. Mesmo o Porto do Itaqui apresentando taxa de crescimento acima de 3% ao ano, a projeção realizada pela EMAP (2018), prever para o complexo portuário um crescimento mais lento para o horizonte de 2016 a 2060, variando entre 0,6% e 0,9% ao ano.

Figura 1. Carga movimentada no Porto do Itaqui e Despesa por função habitação e urbanismo em São Luís – MA – 2005 - 2016.



Fonte: Elaborado com dados da EMAP e IPEADATA

Junto ao crescimento das movimentações de cargas foi possível perceber importantes avanços em infraestrutura de transporte interligando as regiões produtoras ao complexo portuário, a exemplo da ampliação da Ferrovia dos Carajás e a Ferrovia Norte-Sul (FNS). Os investimentos na área portuária foram direcionados para infraestrutura no sistema de transporte intermodal visando, principalmente, a interligação com o Complexo Portuário do Itaqui. Assim, o Complexo tornou-se um elo entre a produção de parcela do Norte, Nordeste e Centro-Oeste com conexões para os mercados europeus e asiáticos e o canal do Panamá (DINIZ, 2013). Os investimentos em logística de ligação entre modais ferroviários e rodoviários com São Luís dinamizaram a região portuária, principalmente o setor urbano com a geração de empregos e contribuem para o aumento de receitas municipais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



De acordo com Akabane e Gonçalves (2008), a indústria portuária proporciona ao conjunto urbano que está inserida uma série de contribuições econômicas e sociais, oportunizando o desenvolvimento e a geração de riquezas. Segundo a EMAP (2016), o Porto do Itaqui só no primeiro semestre de 2016 movimentou R\$ 7,3 bilhões em mercadorias chegando a um lucro líquido de R\$ 28,9 milhões, contribuindo com cerca de 35% de todo o ICMS arrecadado no Maranhão.

No gráfico 1, também é demonstrado a evolução das despesas realizadas referente a habitação e urbanismo no município de São Luís, onde a taxa de crescimento anual com esse tipo de despesa chega a 8,51%, com variação de 102,13%, indicando certa atenção por meio de investimentos acentuados com essa função. Conforme Sakurai, (2009), os municípios que mais investem na função habitação e urbanismo possuem as maiores taxas de urbanização, além de um aporte populacional mais elevado constituído por menores proporções de jovens e idosos residentes. Silva et al. (2019), estudando o crescimento econômico das cidades portuárias brasileiras verificaram que os gastos públicos em saúde e educação nesses lugares são bem maiores que outros tipos de gastos.

Considerando o IFDM geral médio no período de 2005 a 2016, observa-se que o município de São Luís apresentou um desenvolvimento moderado (0,8). A evolução do índice geral consistiu em 17,54%, a uma taxa de crescimento de 1,46%, mesmo com tal crescimento no horizonte analisado a classificação do município não foi alterada. Quando comparado a média do IFDM geral nacional (0,6), que caracteriza um desenvolvimento regular, com o desenvolvimento do município constata-se que o desenvolvimento municipal da capital maranhense é superior à média nacional, o que revela um desenvolvimento mais acentuado comparado com os municípios brasileiros. Nas dimensões educação, saúde e emprego & renda, os índices médios de desenvolvimento municipal de forma desagregada de São Luís apresentaram a mesma similaridade, e conseqüentemente a mesma classificação de desenvolvimento moderado. Porém, o índice que apresentou a maior taxa de evolução no período em análise foi o IFDM saúde, com um crescimento de 1,62% ao ano.

Renzi, Ferrera de Lima e Piacenti (2021), usaram o IFDM para analisar o desenvolvimento municipal. Eles determinam o nível de desenvolvimento de um município conforme o seu IFDM e a média do IFDM nacional desagregando da seguinte maneira: Ciclo Virtuoso - IFDM Emprego e Renda, Saúde e Educação > Média; Tendendo ao Desenvolvimento Econômico - IFDM Saúde e Educação > Média; Tendendo ao Crescimento Econômico com Educação - IFDM Emprego e Renda e Educação > Média; Tendendo ao Crescimento Econômico com Saúde - IFDM Emprego e Renda e Saúde > Média; Tendendo à melhor formação de Capital Humano - IFDM Educação > Média; Tendendo a melhores condições de saúde - IFDM Saúde > Média; Tendendo ao Crescimento Econômico - IFDM Emprego e Renda > Média; Ciclo Vicioso - IFDM Emprego e Renda, Saúde e Educação < Média. E diante dessa classificação o nível de desenvolvimento municipal socioeconômico de São Luís no período de 2005 a 2016 é classificado como “Tendendo ao Crescimento Econômico” com saúde, em virtude de apresentar IFDM Emprego e Renda e Saúde superior à média nacional.

Desse modo, São Luís ao apresentar um nível de desenvolvimento econômico em crescimento fica evidente a relevância dos setores produtivos localizados na região metropolitana para o seu desenvolvimento, destacando sobremaneira, o setor portuário dentre aqueles que mais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



contribuem para esse processo, essencialmente a geração de empregos. Segundo Benko (1996), os espaços metropolitanos favorecem economias de aglomeração, além de alta concentração de setores tecnificados, assim como a rápida mudança tecnológica. Ademais, conforme Campos et al. (2016), as atividades econômicas buscam sempre os espaços mais lucrativos, fazendo com que aquelas com maior rentabilidade por área ocupem esses espaços tão concorridos, sendo caracterizados pelos núcleos urbanos. Além disso, São Luís exerce uma força centrípeta de ordenação urbana sobre os municípios à sua volta devido possuir a maior concentração dos serviços urbanos (MASULLO; LOPES, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fazer apontamentos e discorrer sobre o desenvolvimento municipal do município de São Luís, no período de 2005 a 2016. De forma sistemática analisou-se o processo de urbanização e o desenvolvimento da cidade durante o período de relevante evolução na atividade portuária.

Destaca-se que a atividade portuária representada pela movimentação de cargas no Porto Itaqui teve um expressivo aumento entre os anos de 2005 a 2016, avançando 46,9% a dinâmica produtiva. Isso exigiu da cidade a necessidade de melhoria em infraestrutura e nos serviços básicos à população, além da reorganização do espaço urbano frente às alterações provocadas pelo dinamismo econômico.

Frente aos resultados da pesquisa percebeu-se que o município investiu significativamente nos serviços de urbanização, dado que as funções referentes a habitação e urbanismo em pouco mais de uma década apresentaram um crescimento de 102%. E, seguindo a evolução tanto da atividade portuária quanto de investimentos em urbanização, o índice de desenvolvimento municipal acompanhou a dinâmica de crescimento a ponto de apresentar um nível de desenvolvimento municipal tendendo ao crescimento econômico com saúde. Esse nível de desenvolvimento municipal de São Luís pode ser explicado pelos constantes crescimento de sua matriz produtiva, favorecida pelo crescimento da atividade portuária que proporciona à cadeia produtiva maior geração de empregos e consequentemente aumento na renda e investimentos em saúde. Aponta-se ainda que o aumento em infraestrutura portuária acaba por proporcionar um espraiamento na infraestrutura urbana melhorando a qualidade de vida da população e no desenvolvimento da cidade.

Como sugestão para novas pesquisas evidencia-se a necessidade de estudos que possam analisar a expansão da cidade de São Luís em virtude do crescimento do complexo portuário, assim como o processo de periferação da cidade.

## REFERÊNCIAS

AKABANE, G. K; GONÇALVES, M. A. A importância do modelo de Autoridade Portuária como opção no planejamento logístico. **Revista Brasileira de Estratégia, Curitiba**, v. 1, n. 1, p. 19-28, jan./abr. 2008.

ANDRES, L. P. C. C. A Fundação de São Luís do Maranhão. **Revista da Cultura**, v. 23, p. 41, 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ARRUDA, J. J. A. A economia brasileira no fim da época colonial: a diversificação da produção, o ganho de monopólio e a falsa euforia do Maranhão. **Revista de História**, n. 119, p. 3-21, 1988.

BANDEIRA, A. M. A vila de Índios do Vinhais Velho, em São Luís–Maranhão: Aspectos históricos de um assentamento humano de longa duração. **Revista Caminhos da História**, v. 21, n. 2, p. 1-23, 2016.

BANDEIRA, A. M. Ocupações de pescadores–coletores pré-coloniais na ilha de São Luís–MA: uma leitura a partir do Sambaqui do Bacanga. **Tarairiú–Revista Eletrônica do Laboratório de Arqueologia e Paleontologia da UEPB**, v. 1, n. 6, p. 12, 2013.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do séc. XXI. São Paulo: Hucitec, p. 50-66, 1996.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relação Anual das Informações Sociais (RAIS)**. 2021. Disponível em: < <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CAMPOS, L. F.; MARTINS, N. S. F.; OLIVEIRA, A. M. H. C.; SIMÕES, R. F.; Atributos urbanos e condição de ocupação da população economicamente ativa de Minas Gerais: uma análise multinível. **Informe Gepec**, v. 20, n. 1, p. 78-97, 2016.

CLEMENTINO, J. São Luís: cidade portuária em transformação. **Revista de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 41, p. 3-14, 2017.

DINIZ, F. A. Novos investimentos no Maranhão: um cenário desenvolvimentista? **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 13, p. 89-108, 2013.

EMAP. Empresa Maranhense de Administração Portuária. **Localização**. 2021a. <<https://www.emap.ma.gov.br/porto-do-itaqui/localizacao>> Acesso em 15 de set. de 2021.

EMAP. Empresa Maranhense de Administração Portuária. **Movimentação de cargas**. 2021b. < <https://www.emap.ma.gov.br/porto-do-itaqui/operacoes-portuarias/movimentacao-de-carga>> Acesso em 15 de set. de 2021.

EMAP. Empresa Maranhense de Administração Portuária. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - Porto do Itaqui**. 2019. Disponível em: <https://www.portodoitaqui.ma.gov.br/pdf/pdz-itaqui.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

EMAP. Empresa Maranhense de Administração Portuária. **Porto do Itaqui: geração de riqueza para o MA**. São Luís: 2016. Disponível em: <https://www.emap.ma.gov.br/imprensa/noticia/porto-do-itaqui-geracao-de-riqueza-para-o-ma>. Acesso em: 15 out. 2021.

FERNANDES, J. **Economia maranhense de 1890 a 2010**: superexploração e Estado oligárquico como entraves ao desenvolvimento. São Luís: EDUFMA, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FERRERA DE LIMA, J. **Indicadores de desigualdade regional**. In: PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. (Org.) *Análise Regional: metodologia e indicadores*. Curitiba: Ed. Camões. 2012.

FIRJAN. IFDM 2018 - **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. 2018. Disponível em: <[https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf)>. Acesso em: 12 de ago. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas Populacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 27 set. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 27 set. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro e Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico 2010 - Microdados**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>> . Acesso em: 27 set. 2021.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Situação Ambiental da Ilha do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2011.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas. **Dados população macrorregional**. Brasil, 2019. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em: 12 set. 2021.

MAPAS BLOG. Mapas de São Luís – MA. 2021 <<https://mapasblog.blogspot.com/2012/06/mapas-de-sao-luis-ma.html>> Acesso em 16 de set. de 2021.

MASULLO, Y. A. G.; LOPES, J. A. V. Indicadores Econômicos da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Geografia, Ensino & Pesquisa**. v. 21, n.1, p. 30-40, 2017.

MELLO-THÉRY, N. A.; THÉRY, H. Cenários urbanos contemporâneos: novas ou velhas práticas no Brasil e na Amazônia? **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 1, p. 107-126, 2016.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. M.S.C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 975-995, 2006.

MTPA. Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui**. Florianópolis: MTPA, UFSC/LabTrans, 2018. Disponível em: [https://www.portodoitaqui.ma.gov.br/\\_files/arquivos/plano-mestre.pdf](https://www.portodoitaqui.ma.gov.br/_files/arquivos/plano-mestre.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

OCHOA, A. R. Dinâmicas de crescimento em metrópoles portuárias. Tensões a oriente da cidade de Lisboa. **On the W@terfront**, p. 30-41, 2005.

OLIVEIRA, D. S.; DOMINGUES M. V. D. R.; ASMUS M. L.; ABDALLAH P. R. Expansão Portuária, Desenvolvimento Municipal e Alterações Ambientais no Brasil: desafios para a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



gestão costeira. **Revista de Gestão Costeira Integrada-Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 13, n. 1, p. 79-87, 2013.

PAULA, R. Z. A.; SILVA, M. R. M. O comércio marítimo do Maranhão no século XIX. **Revista HEERA**, p. 131-145, 2009.

PEREIRA JUNIOR, E. Dinâmicas industriais e urbanização no Nordeste do Brasil. **Mercator** (Fortaleza), v. 14, p. 63-81, 2015.

PRADO, C. Jr. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: 17ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RENZI, A.; FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. A. Apontamentos sobre o Desenvolvimento Humano Municipal no Estado de Mato Grosso do Sul. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 349-368, 2021.

RIBEIRO, R. R.; BELOTO, G. E. A organização do território urbano a partir da relação porto-cidade e seu reflexo na forma urbana. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, p. 39-58, 2009.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVA, C. A.; AMARAL, B. G.; ANZILAGO, M.; LUNKES, R. J. Análise entre os gastos do governo local e o crescimento econômico das cidades portuárias. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 18, n. 1, p. 177-200, 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST6: Cidades e territórios criativos e sustentáveis.

## ATRIBUTOS DE CIDADES INTELIGENTES A LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL

### ATTRIBUTES OF SMART CITIES IN THE LIGHT OF INSTITUTIONAL THEORY

### ATRIBUTOS DE LAS CIUDADES INTELIGENTES A LA LUZ DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL

**Luiza Fracaro Polleto<sup>1</sup>, Sérgio Luis Allebrandt<sup>2</sup>, Maria Margarete Baccin Brizolla<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI (Turma 2021); Integrantedo GPDeC; Bolsista Prosuc/Capes; Bacharel em Direito pela UNIJUI. E-mail: [polleto.luiza@gmail.com](mailto:polleto.luiza@gmail.com)

<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> Doutora em Ciências Contábeis e Administração; Ex-Professora do PPGDR/UNIJUI. E-mail: [marga.brizolla@unijui.edu.br](mailto:marga.brizolla@unijui.edu.br)

## RESUMO

Nos últimos anos muito tem se falado sobre o crescimento da urbanização e o desenvolvimento das cidades. Para isso autores vêm estudando novos modelos de planejamento, gestão e organização para as cidades do século XXI, as chamadas cidades inteligentes, as quais são baseadas no uso das tecnologias para melhoria da infraestrutura urbana, da qualidade de vida, da sustentabilidade, da administração e gestão pública. Aliado a temática de cidades inteligentes temos a teoria institucional que irá auxiliar no processo de mudança organizacional. Nesse sentido o presente estudo tem como objetivo analisar como o município de Ijuí (RS) adere aos indicadores de cidade inteligente, otimizando o uso dos seus recursos para melhorar a infraestrutura em benefício da qualidade de vida da sua população, considerando sua forma de organização institucional. O município de Ijuí apresenta indicadores positivos dentro do Ranking *Connected Smart Cities*, nos eixos de educação, economia, empreendedorismo e energia. Por fim constatou-se que a utilização da teoria institucional e seus mecanismos isomórficos são de fundamental importância no processo de transformação do município em cidade inteligente. Pois através dos mesmos é possível utilizar práticas assertivas em relação ao Município de Ijuí, inspiradas em outras cidades. A consolidação do isomorfismo normativo, através da capacitação da população e do plano diretor municipal para alcançar o nível de cidade inteligente.

**Palavras-chave:** Cidade Inteligente. Teoria Institucional. Desenvolvimento Regional. Isomorfismo.

## RESUMEN

En los últimos años mucho se ha hablado sobre el crecimiento de la urbanización y el desarrollo de las ciudades. Para isso autores vêm estudando novos modelos de planejamento,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



gestão e organização para as cidades do século XXI, as chamadas cidades inteligentes, as quais são baseadas no uso das tecnologias para melhoria da infraestrutura urbana, da qualidade de vida, da sustentabilidade, da administração e gestão pública. Aliado al tema de las ciudades inteligentes tenemos la teoría institucional que ayudará en el proceso de cambio organizacional. En ese sentido, el presente estudio tiene como objetivo analizar cómo el municipio de Ijuí (RS) se adhiere a los indicadores de ciudad inteligente, optimizando el uso de sus recursos para mejorar la infraestructura en beneficio de la calidad de vida de su población, considerando su forma de institucionalidad. organización. . El municipio de Ijuí tiene indicadores positivos dentro del Ranking Ciudades Inteligentes Conectadas, en las áreas de educación, economía, emprendimiento y energía. Finalmente, se encontró que el uso de la teoría institucional y sus mecanismos isomórficos son de fundamental importancia en el proceso de transformación del municipio en una ciudad inteligente. Porque a través de ellos es posible utilizar prácticas asertivas en relación al Municipio de Ijuí, inspiradas en otras ciudades. La consolidación del isomorfismo normativo, a través del empoderamiento de la población y el plan maestro municipal para alcanzar el nivel de ciudad inteligente.

**Palabras clave:** Ciudad inteligente. Teoría institucional. Desarrollo regional. isomorfismo

## ABSTRACT

In recent years much has been said about the growth of urbanization and the development of cities. For this, authors have been studying new models of planning, management and organization for the cities of the 21st century, the so-called smart cities, which are based on the use of technologies to improve urban infrastructure, quality of life, sustainability, administration and public administration. Allied to the theme of smart cities we have the institutional theory that will help in the process of organizational change. In this sense, the present study aims to analyze how the municipality of Ijuí (RS) adheres to smart city indicators, optimizing the use of its resources to improve infrastructure for the benefit of the quality of life of its population, considering its form of institutional organization. . The municipality of Ijuí has positive indicators within the Connected Smart Cities Ranking, in the areas of education, economy, entrepreneurship and energy. Finally, it was found that the use of institutional theory and its isomorphic mechanisms are of fundamental importance in the process of transforming the municipality into a smart city. Because through them it is possible to use assertive practices in relation to the Municipality of Ijuí, inspired by other cities. The consolidation of normative isomorphism, through the empowerment of the population and the municipal master plan to reach the level of a smart city.

**Keywords:** Smart City. Institutional Theory. Regional development. isomorphism.

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização levou mais da metade da população mundial a viver em cidades, aumentando os desafios sociais, econômicos e ambientais. Diante disso, a ONU (2013) enfatiza que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050 e o Brasil lidera o *ranking* com uma concentração de 85% da população vivendo em zonas urbanas, resultado de um ordenamento territorial iniciado na década de 1950.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sob a perspectiva do crescimento populacional, apresentam-se novos e complexos desafios, que vão desde a insuficiência da infraestrutura urbana e até o esgotamento dos recursos naturais. Michael Bloomberg (2014) afirma que a maneira de melhorar a vida de bilhões de pessoas ao redor do mundo é melhorando a forma como as cidades funcionam. Leite e Awad (2012) ressaltam que o planeta caminha para populações mais urbanas e as cidades cada vez maiores e, conseqüentemente, necessitam desenvolver a sustentabilidade urbana. Cunha *et al.*, (2016) apontam que todas as cidades exibem problemáticas similares, mas diferenciam-se por suas características como tamanho, vocação e região, contudo, em todas há problemas como: emprego, habitação, transporte, lazer, água, tratamento de esgoto, educação e saúde. Toda esta problemática desperta interesse e preocupação para gerações futuras, representando um novo paradigma para as cidades do século XXI, onde a globalização e as redes de inovação baseiam-se no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) (KOMNINOS, 2008).

Assim, as cidades inteligentes surgem como forma de promover a inovação e a sustentabilidade dos territórios, com abordagens que propõem ao desenvolvimento urbano tornando-os auto suficientes, e que otimizam o uso dos recursos naturais de forma mais consciente, infraestrutura urbana sustentável que colaboram na redução dos desperdícios gerados pelo local. E como tendência em todo o mundo, tem-se motivado gestores públicos e a sociedade civil a planejar o futuro dos territórios, no entanto, presumem evolução e melhoria contínua, no qual o cidadão ocupa o lugar central no desenvolvimento da cidade (CUNHA *et al.*, 2016).

A Teoria Institucional se apresenta como um importante caminho de entendimento para o desenvolvimento e o estudo das cidades inteligentes, observando como as cidades se estruturam, desenvolvem-se e se adequam as interfaces impostas pelos diferentes ambientes e a interpretação dos atores sociais de forma a integrar na perspectiva de análise da realidade e construto social, das interações no contexto cultural e político, além de processos cognitivos, simbólicos e sociais dos cidadãos.

Essa teoria possibilita uma visão ampla e complexa das organizações, considerando a perspectiva de que as mesmas são influenciadas por pressões normativas, seja por fatores externos, como o Estado, seja por questões de dentro da própria organização, conforme as suas particularidades, tais pressões acabam influenciando as organizações a buscar maior reconhecimento e aprovação diante das pressões exercidas.

Em face da importância em discutir as cidades inteligentes e tendo em vista as contribuições da teoria institucional o presente estudo tem como objetivo analisar como o município de Ijuí (RS) adere aos indicadores de cidade inteligente, otimizando o uso dos seus recursos para melhorar a infraestrutura em benefício da qualidade de vida da sua população, considerando sua forma de organização institucional.

Segundo estudos já realizados sobre a temática, Borges e Borges (2021) afirmam que ao analisarmos as contribuições da teoria institucional para a gestão pública e para o desenvolvimento estamos contribuindo para a construção de mecanismos capazes de melhorar regionalmente a capacidade de gestão em prol do bem-estar das populações. Já Nascimento *et al.* (2017) resalta que a importância de relacionar os construtos teóricos da Teoria

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Institucional com a disseminação de inovações nos setores públicos fortalece o desenvolvimento dos múltiplos ambientes que o compõem.

Nesse mesmo sentido, Piekas *et al.* (2018) afirmam que os aspectos positivos das cidades inteligentes referem-se às interconexões entre as instituições, as lideranças comunitárias e os gestores públicos, a partir de pactos em prol do desenvolvimento municipal e regional. Nesse caso, considera-se a rede de cidades como elemento catalisador do desenvolvimento. Outro aspecto diz respeito ao desenvolvimento que advém da capacidade de adaptabilidade das cidades inteligentes.

Assim, os estudos realizados sobre os indicadores de cidades inteligentes Gaspar *et al.* (2017) expõe que a preocupação com o desenvolvimento das cidades em tempos atuais tem incentivado o estudo e a implantação, em diferentes setores, de medidas e procedimentos que contribuam para que as mesmas adaptem novas formas de lidar com situações diárias. A implementação das chamadas TICs está sendo construída de forma a possibilitar a integração entre as pessoas, as empresas e o governo, em âmbitos regional, nacional e internacional. Os sistemas de informações, a despeito das melhorias e avanços ainda necessários, buscam aumentar a eficiência dos serviços públicos, contemplando as diferentes facetas da cidade: planejamento, desenvolvimento, implantação e manutenção (WEISS; BERNARDES; CONSINI, 2015).

Portanto, essa proposta de estudo se justifica como um novo olhar para as cidades baseando-se na teoria institucional, seus múltiplos ambientes e observando quais os aspectos e indicadores do Ranking *Connected Smart Cities* podem melhorar a performance das cidades, tornando-as mais inteligente, inovadoras e sustentáveis, evidenciando pontos positivos e negativos de instrumentos normativos, para então, apresentar os resultados com o intuito de proporcionar auxílio aos gestores municipais e aos atores sociais, no exercício da gestão democrática da cidade, buscando o pleno desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.

O artigo que segue está estruturado em quatro partes: introdução, na sequência é apresentado o referencial teórico, os quais dará o embasamento para a elaboração do presente estudo, a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, os resultados obtidos, e por fim, as considerações finais e referências bibliográficas.

## METODOLOGIA

Para dar conta dos objetivos da pesquisa, o estudo está estruturado fundamentalmente em duas etapas: 1ª fase) Campo conceitual e 2ª fase) Estudo de Caso. A fase inicial conta, por meio dos procedimentos, de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental que, a partir dos dados produzidos, realizou-se a análise e a interpretação das informações, mesclando-as de maneira a conseguir uma maior compreensão e aprofundamento sobre as temáticas abordadas, de forma especial, sobre fundamentos e história da arte, (re) constituição do conhecimento, ensino e aprendizagem.

Na sequência, deu-se a análise empírica por meio de um estudo de caso vinculado a cidade média de Ijuí e para análise dos dados utilizou-se o método de *check list*, através de um

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



formulário para verificar no plano diretor municipal os indicadores de cidades inteligentes encontrados no município de Ijuí/RS e relacionados com a Teoria Institucional. Leva-se em consideração, também a hermenêutica de profundidade (HP) proposta por Thompson (1995), que enfatiza a análise sóciohistórica, a análise formal discursiva (privilegiando nesta fase a análise de discurso) e a interpretação/reinterpretação, partindo da análise da hermenêutica cotidiana (doxa).

## REFERENCIAL TEÓRICO

### Teoria institucional

A Teoria Institucional teve suas primeiras considerações na década de 1950 como um importante caminho de entendimento e desenvolvimento para o estudo das organizações abrangendo no seu campo de pesquisa fatores ambientais, culturais, políticos e sociais, contrapondo a ideia de que as organizações se fundamentam no entendimento racionalista burocrático e estruturam-se exclusivamente para a competição e a eficiência (FONSECA, 2003).

Segundo Carvalho *et al.* (1999), Philip Selznick é considerado precursor da abordagem institucional ao interpretar as organizações como uma “expressão estrutural da ação racional” que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos, ou seja, mais flexíveis e adaptáveis, com decisões descentralizadas e hierarquia ajustável oferecendo mais oportunidade de desenvolvimento. Assim a concepção tradicional da teoria institucional, baseada no modelo racional, começou a ser confrontado pelo fato das mesmas apresentarem em seus ambientes o desenvolvimento de valores sociais.

Nesse sentido, para Tolbert e Zucker (1999), a teoria institucional tem como objetivo elucidar os motivos que levam ao surgimento de uma organização, como elas se tornam estáveis ou são transformadas e as maneiras pelas quais a ação e a cultura são estruturadas na organização. Desta forma, Meyer e Rowan (1977) salientam que a institucionalização representa um processo que está condicionado pela compatibilidade das organizações às normas socialmente aceitas. Com isso, as organizações buscam adequar suas práticas e estruturas aos valores presentes no ambiente no qual elas estão inseridas. Por meio deste processo, a organização aumenta suas chances de sobrevivência em um grau mais elevado que a eficiência das estratégias e dos procedimentos por ela adotados.

Das origens da teoria institucional até hoje, ela vem desenvolvendo um corpo teórico diverso, multifacetado e complexo, abordando temas como valores, poder, inovação, isomorfismo, racionalização, modernização, uniformização, formalismo, conformidade, resistência, contestação, adaptação ambiental, intersubjetividade, linguagem, formação de coalizões políticas e mecanismos de estabelecimento da ordem e da mudança social (MACHADO-DA-SILVA; VASCONCELLOS, 2005).

Assim, a relação entre as organizações e o ambiente torna-se ponto central na teoria institucional, pois parte da ideia de que “as organizações estão imersas em ambientes dos quais elas retiram e a eles transmitem modos adequados de ação, sobretudo de natureza estratégica” (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2010, p. 17). Contudo, o ambiente não é concebido somente por recursos como pessoas, insumos materiais e econômicos, mas,



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



também, pela presença de elementos simbólicos, sendo estes valores representados por mitos, sistemas de crenças e, até mesmo, programas profissionais (CARVALHO *et al.*, 1999).

Scott (2001) afirma que as instituições compõem-se dos seguintes elementos: normativos (internalização do padrão de conduta), reguladores (regras e leis) e cognitivos (conjunto de valores socialmente aceitos que os atores concebem como realidade) que, aliadas aos recursos e atividades associadas, acabam contribuindo a favor da estabilidade e significado para a vida social das organizações.

Todavia, o ambiente institucional, por sua vez, teve a sua definição ampliada a partir da proposta de uma nova conceituação, denominada de “campo organizacional”. Esta ampliação do conceito de ambiente para campo organizacional pode ser considerada uma das mais importantes contribuições trazidas pela teoria institucional. (PERROW, 1983).

DiMaggio e Powell (1991) definem campo organizacional como sendo um conjunto de organizações que compõem uma determinada área da vida institucional, abrangendo clientes, fornecedores, concorrentes e agências reguladoras. Carvalho e Vieira (2003, p. 12) apontam que um campo organizacional “pode indicar que o desempenho ou a trajetória de uma organização, ou de um grupo de organizações, estão vinculados às diretrizes valorativas e normativas dadas pelos atores externos, que se inserem nos diferentes níveis das organizações, afetando sua política e estrutura”.

Nos estágios iniciais dos seus ciclos de vida, os campos organizacionais apresentam uma diversidade considerável em termos de abordagem e forma. No entanto, uma vez que um campo organizacional é estabelecido, há um impulso em direção à homogeneização das estruturas (DiMaggio e Powel, 1983). Esses autores buscam teorizar essa similaridade, ao invés de focar na diversidade organizacional. Para isso, pautaram seus estudos no mecanismo denominado isomorfismo, processo utilizado para explicar como as características organizacionais são modificadas para se compatibilizar com o ambiente. Assim, as organizações, tanto públicas como privadas passam a desenvolver processos semelhantes aos observados em outras organizações, a fim de favorecer o seu funcionamento por meio de regras socialmente aceitas.

Em outras palavras, o isomorfismo reflete uma tendência de similaridade de forma e estrutura em relação ao ambiente institucional (ZUCKER, 1987). A proposição geral é a de que a busca pela legitimação, pelo poder e pela adequação faz com que as organizações tendem a adaptar suas estruturas e procedimentos ao contexto no qual estão inseridas, tornando-se isomórficas. As organizações estão sujeitas a contínuas pressões ambientais no sentido de se tornarem mais homogêneas, logo isomórficas, tanto com relação à sua estrutura, como com relação aos seus processos (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

Segundo Scott (2001) o mecanismo institucional isomórfico atua a partir de elementos de regulamentação para enquadramento do comportamento dos atores dentro de um campo organizacional. Esta conformidade com as características ambientais é, segundo DiMaggio e Powell (2005), influenciada por mecanismos coercitivos, miméticos e normativos

O primeiro se refere às forças coercitivas do ambiente: regulamentações governamentais e às expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações. O isomorfismo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



mimético está relacionado à incerteza, já que esta encoraja a imitação, fazendo com que as organizações se espelhem em outras organizações. E o isomorfismo normativo origina-se da profissionalização, ou seja, das atividades exercidas por uma determinada profissão.

Além do ressaltado acima, DiMaggio e Powell (2005) e Misoczky (2005) adicionam que em campos organizacionais que incluem uma força de trabalho fortemente profissionalizada será orientada principalmente pelo *status* e o prestígio, enquanto os recursos organizacionais são elementos-chave para atrair os profissionais. Esse processo gera a homogeneização, já que as organizações procuram assegurar os mesmos benefícios que os concorrentes.

Cochia e Machado-da-Silva (2004) corroboram com DiMaggio e Powell (2005) ao ressaltar que as pressões isomórficas, de natureza coercitiva, mimética e normativa, estão relacionadas ao fenômeno da estabilidade e da mudança organizacional. Todavia, os autores destacam que as interpretações que os dirigentes organizacionais fazem de tais pressões ambientais afetam as estratégias de ação em termos de abrangência, oportunidade e ritmo. Além disso, eles adicionam que a atuação dos mecanismos isomórficos não elimina o sistema de interpretação de cada organização.

Os autores concluem que “é mediante a interpretação das demandas competitivas e socioculturais do seu contexto ambiental de referência que a organização se estrutura e define suas estratégias de ação, visando a atender os seus interesses” (COCHIA; MACHADO-DA-SILVA, 2004, p.14). Segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005, p.29):

[...] isomorfismo ou homogeneização não expressam necessariamente não mudança e não-ação, no sentido da capacidade de agência e escolha. Aquiescer a um padrão social pressupõe interpretação, e como tal, implica escolha e ação. Portanto, homogeneização não deriva de reprodução irrefletida, mas de regularidade proveniente da aceitação de determinada ação, que justamente em função de ser interpretada como legítima, é reproduzida pelos agentes na prática social e se consolida como padrão institucionalizado, por ser consentida como escolha desejável e viável. A reprodução gera regularidade, não cópia, porquanto mesmo que aquiescência seja a intenção, consequências não intencionais podem acarretar mudanças em decorrência da diversidade de fontes de interpretação e de lógicas de ação que proporcionam significado ao contexto institucional. Não se tem passividade, mas o seu oposto. Não se tem apenas permanência e conformidade, mas variação e mudança.

De certo modo, a teoria institucional contribuiu, para que os estudos organizacionais seguissem uma ênfase sociológica, ao introduzirem variáveis como valores compartilhados, busca de legitimidade e isomorfismo na análise sobre as relações entre organizações e, entre organizações e ambiente (DIMAGGIO; POWELL, 1988). O convívio entre a organização com o meio que se insere é justamente essa procura de legitimar-se, quer dizer que nas sociedades modernas, as organizações baseiam suas estruturas em contextos institucionalizados, dirigindo-se constantemente com a intenção de juntar novas práticas definidas pelos conceitos de racionalização institucionalizados por essas sociedades (MEYER & ROWAN, 1977).

Portanto, a Teoria Institucional visa explicar os fenômenos organizacionais por meio do entendimento de como e do por que das estruturas e processos organizacionais tornarem-se legitimados, bem como suas consequências nos resultados alcançados. Assim, a perspectiva

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



institucional descreve como a organização se desenvolve, sobrevivem por meio da congruência entre a organização, o ambiente e a interpretação dos atores sociais. Diante disso um modelo institucional embasado na teoria garante consistência administrativa para o desenvolvimento institucional das cidades.

## Cidades Inteligentes

Em decorrência do processo de globalização e o intenso fluxo de pessoas em direção às cidades, em meados dos anos 2000 se iniciou os debates sobre cidades inteligentes. Considerando as evoluções em diversas áreas de infraestrutura urbana e social, as cidades começaram a ser vistas como um grande mercado a ser explorado. Surgindo, assim, a oferta de soluções para melhorar a prestação de serviços urbanos (SANTAELLA, 2016).

O conceito de cidade inteligente pode ser definido segundo Stroparo (2021) como um ambiente urbano que faz uso de diversas Tecnologias de Informação e Comunicação para aperfeiçoar a administração, o acesso e a utilização dos serviços disponíveis, promover a integração e melhoria da gestão e do atendimento público, da segurança, do sistema de transportes, das escolas, da saúde e das infraestruturas elétrica e hidráulica, buscando de maneira constante e interativa soluções para as necessidades de seus habitantes.

De acordo com Dutta *et al.* (2011, p. 87), as cidades inteligentes têm foco em um modelo particularizado, com visão moderna do desenvolvimento urbano e que reconhecem a crescente importância das tecnologias da informação e comunicação no direcionamento da competitividade econômica, sustentabilidade ambiental e qualidade de vida geral; esse conceito vai além dos aspectos puramente técnicos que caracterizam as cidades como cidades digitais.

Porém a aplicação desses conceitos não é tão simples como parecem, pois as cidades inteligentes “inter-relacionam os espaços físicos e institucionais de uma aglomeração urbana, estabelecendo conexões do espaço urbano com o desenvolvimento econômico e tecnológico” (BORGUS, *et al.*, 2016, p. 128).

Na visão de Piantino (2018) uma cidade inteligente precisa dispor de constantes evoluções na produção de sistemas, que facilitem a integração e vivência deste espaço urbano, produção de conteúdo por meios de sistemas colaborativos e a gerência correta destes dados, para isso é crucial a participação das pessoas que estão inseridas neste meio. Ademais ressalta que para uma cidade ser considerada inteligente é necessário investimentos em seu potencial humano, meios de transporte e na agregação de tecnologias da informação e comunicação de uma forma harmoniosa, dinâmica, inovadora, e ao mesmo tempo, eficiente.

Quando estes investimentos tecnológicos, não englobam as pessoas como seres ativos, estes sistemas podem vir a falhar, pois eles dependem diretamente da interação de ambos os aspectos para que usufruam destes sistemas e produzam uma melhoria na qualidade dos serviços aos cidadãos.

E diante do propósito de que, “inovem e liderem o progresso da sociedade em suas épocas de auge no planeta, sempre enfrentam seus ciclos de decadência e ressurgimento, reinvenção” (Leite, 2012, p. 07). Desse modo o cenário atual mostra que a rápida urbanização traz

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



significativa perda de funcionalidades básicas para que algumas cidades sejam consideradas como lugares habitáveis: dificuldades na gestão de resíduos, escassez e má gestão de recursos, poluição do ar, deficiências no sistema de atenção à saúde, congestionamentos no tráfego urbano e de transportes, inadequação e obsolescência das infraestruturas e carências nas atividades de segurança pública, entre outras restrições à qualidade de vida da população (BATAGAN, 2011).

Neste sentido, Bógus (et al, 2016) relembra mais uma vez, que esse novo paradigma de cidade inteligente, com planejamento, gestão urbana e coesão social, considera o “futuro das cidades, em bases sustentáveis e voltadas ao bem-estar dos cidadãos”, e que esta só será obtido a partir da “apropriação democrática dos benefícios obtidos com os avanços tecnológicos e com a criação de mecanismos que tornem as cidades mais criativas e inteligentes”.

Criam novos canais de comunicação entre os cidadãos e o poder público, melhoram a eficiência na gestão das infraestruturas públicas e possibilitam a implementação de práticas de governança, contribuindo para que as melhores escolhas sejam feitas e as melhores decisões sejam tomadas (WEBBER; WALLACE, 2009).

Todavia, a multiplicidade de definições aos estudos e pesquisas sobre as cidades inteligentes, revela que definir uma cidade inteligente não é tarefa fácil, afinal são muitos os critérios que devem ser avaliados e observados, e levando tudo isso em consideração, foi desenvolvido o Ranking Connected Smart Cities com o intuito de mapear as cidades com maior potencial de desenvolvimento no Brasil, através de indicadores que retratam inteligência, conexão e sustentabilidade. Possibilitando uma visão mais clara com relação aos destaques e investimentos necessários nos centros urbanos brasileiros. O Ranking é composto por indicadores de 11 principais setores, sendo eles: mobilidade e acessibilidade; meio ambiente; urbanismo; tecnologia e inovação; saúde; segurança; educação; empreendedorismo; energia; governança; e, economia (*Connected smart cities*, 2015).

As avaliações desses indicadores estão relacionadas com um objetivo estratégico de desenvolvimento local, regional e nacional, destacando que a quantidade de habitantes e o tamanho das cidades não são fatores de extrema importância para que se possam conquistar as melhores colocações no ranking, mas que é necessário um equilíbrio entre os ambientes e processos urbanos, observando as necessidades de cada local e propondo melhorias de acordo com as dimensões propostas para as cidades inteligentes, sempre visando a qualidade de vida e a sustentabilidade da população e dessas cidades.

## ANÁLISE DOS DADOS

As cidades inteligentes como apresentadas anteriormente são aquelas que utilizam dos recursos tecnológicos com o intuito de aperfeiçoar as cidades em busca de uma melhor qualidade de vida dos seus habitantes. Os rankings para a mensuração de cidades tiveram um crescimento notório nos últimos anos devido a sua relevância no sentido de apoiar investidores nas suas decisões, ser um importante guia na definição dos pontos fortes e fracos das cidades estudadas, e definir objetivos e estratégias no posicionamento do sistema urbano (GIFFINGER; HAINDL, 2009).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Deve-se destacar que a pesquisa busca analisar a partir do Ranking *Connected Smart Cities* como o município de Ijuí/RS adere aos indicadores de cidades inteligentes, visando torná-la ou aproximá-la o máximo possível de uma cidade inteligente.

O Ranking *Connected Smart Cities* criado em parceria com a Urban Systems, possui desde 2015 edições anuais com o objetivo de mapear as 100 cidades com maior potencial de desenvolvimento no Brasil, através de indicadores que retratam inteligência, conexão e sustentabilidade.

O mesmo coleta dados e informações de todos os municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes (segundo estimativa do IBGE, 2019), totalizando 673 cidades sendo: 40 com mais de 500 mil habitantes, 276 com 100 a 500 mil habitantes e 349 com 50 a 100 mil habitantes.

O Ranking se classifica em 11 eixos temáticos, sendo eles: mobilidade, urbanismo, meio ambiente, energia, tecnologia e inovação, economia, educação, saúde, segurança, empreendedorismo e governança. Estes eixos são distribuídos em 70 indicadores, conforme figura abaixo.

**Figura 1 – 70 Indicadores analisados pelo Ranking *Connected Smart Cities* no ano de 2020.**



**Fonte: Ranking Connected Smart Cities/ Urban Systems – 2020**

Quanto aos 11 eixos temáticos o município apresentou classificações nos anos de 2016, 2018, 2019, 2020 e 2021, sendo classificado entre as 100 cidades, não sendo classificado em todos os eixos temáticos, mas apenas em alguns deles, conforme tabela abaixo.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Tabela 2 – Classificação do Município de Ijuí nos eixos temáticos**

2016	2018	2019	2020	2021
Energia – 33 <sup>a</sup>	Educação – 48 <sup>a</sup>	Educação – 96 <sup>a</sup>	Educação – 98 <sup>a</sup>	Educação – 16 <sup>a</sup>
		Economia – 28 <sup>a</sup>	Economia – 85 <sup>a</sup>	Economia – 88 <sup>a</sup>
		Empreendedorismo – 81 <sup>a</sup>		

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Ranking Connected Smart Cities/ Urban Systems

Observou-se que nos anos de 2018, 2019, 2020 no eixo temático referente à educação o município de Ijuí teve um declínio passando da 48<sup>a</sup> colocação (2018) para a 96<sup>a</sup> colocação (2019) e 98<sup>a</sup> colocação no ano de 2020. Já no ano de 2021 o eixo temático da educação supera o seu declínio e passa para a 16<sup>a</sup> colocação. Os indicadores avaliados para o eixo da educação pelo **Ranking Connected Smart Cities** foram: vagas em Universidade Pública, média do Enem, docentes com ensino superior, IDEB, taxa de abandono, média de alunos por turma, despesas com educação e média de hora-aula diária.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (2019), principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil, que utiliza uma escala que vai de 0 a 10. E possui como meta principal alcançar a média 6.0 até 2021, patamar educacional correspondente ao de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Suécia.

Com relação às turmas de 4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano da rede municipal de ensino do município de Ijuí/RS, percebe-se que o índice alcançou em todos os anos média elevada as metas projetadas. Sendo que no ano de 2019 atingiu 7.2 e a meta projetada era de 5.9.

Por outro lado, referente às turmas 8<sup>a</sup> série/9<sup>o</sup> ano da rede municipal o índice IDEB (2019) teve variáveis durante os anos de aplicação, sendo que no ano de 2019 alcançou 5.9 e a meta projetada era de 5.8, conforme apresentado abaixo nas tabelas.

Já no ano de 2021, conforme demonstra a tabela abaixo o IDEB tem uma meta projetada a média 6.1, patamar educacional correspondentes a países com alto nível de desenvolvimento. Conforme analisado no Ranking Connected Smart Cities, o município possui uma ótima colocação (16<sup>a</sup>), podendo alcançar, também as metas propostas pelo IDEB até o final do ano de 2021.

**Tabela 3 – Resultado do IDEB nas escolas municipais de Ijuí**

4 <sup>a</sup> série/5 <sup>o</sup> ano															
IDEB OBSERVADO								METAS PROJETADAS							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.9	5.1	5.7	6.1	6.3	6.8	7.1	7.2	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
8 <sup>a</sup> série/9 <sup>o</sup> ano															
IDEB OBSERVADO								METAS PROJETADAS							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
4.2	4.5	4.7	4.5	4.8	5.3	5.3	5.9	4.2	4.3	4.6	5.0	5.4	5.6	5.8	6.1

Fonte: IDEB, 2019.

Dessa forma, pressupõe-se que o declínio do eixo da educação no Ranking *Connected Smart Cities* nos anos de 2019 a 2020, seja resultado do déficit de alguns outros indicadores que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



compõem o mesmo. Sendo que no ano de 2021 tais indicadores foram recuperados para o município de Ijuí alcançar a 16ª colocação no mesmo.

O Eixo da Economia também teve um declínio nos anos de 2019 e 2020 passando da 28ª colocação para a 85ª colocação e no ano de 2021 para a 88ª colocação. Já no eixo do Empreendedorismo o município apresentou colocação entre as 100 cidades apenas no ano de 2019 ocupando a 81ª colocação. Isso também ocorreu no eixo da Energia que apresentou somente colocação entre as 100 cidades apenas no ano de 2016 e a ocupando a 33ª colocação.

Outra questão relevante é que o município de Ijuí não teve colocação em nenhum dos eixos nos anos de 2015 e 2017.

Dessa forma é a partir da análise dos Rankings que podemos observar se as cidades estão caminhando para se tornarem mais inteligentes, inovadoras e sustentáveis, visando à qualidade de vida da população e do meio ambiente. Além da percepção dos Rankings é possível analisar essa evolução dos indicadores de cidades inteligentes através do Plano Diretor de cada município, aplicando a teoria institucional e seus mecanismos.

Por esse motivo, foi desenvolvido um *check list* com a finalidade de analisar a possibilidade de adaptação dos indicadores de cidades inteligentes, no plano diretor do município de Ijuí/RS. Verificando em quais pontos o município corresponde aos indicadores e os que necessitam serem implementados para que se adeque as cidades inteligentes através de políticas públicas e utilização dos mecanismos da teoria institucional.

Dentre os indicadores voltados para cidades inteligentes analisados no Plano Diretor Participativo do Município estão: capital humano (acesso à cultura e o nível de educação), coesão social (compartilhamento de interesses da coletividade), economia (desenvolvimento econômico do território), governança (eficiência, qualidade e estabilidade das intervenções e serviços do município), meio ambiente (sustentabilidade), mobilidade e transporte (facilitar a movimentação nas cidades e ampliar o acesso aos serviços públicos), planejamento urbano (idealização, criação e desenvolvimento de soluções que visam melhorar ou revitalizar certos aspectos da área urbana), interesse internacional (planos estratégicos de turismo, além da capacidade de atrair investimentos estrangeiros) e tecnologia (acesso à tecnologia) (IESE, 2018).

Segundo a Lei Complementar nº 6.929 de 2020 que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí tais indicadores são identificados conforme *check list* abaixo.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Tabela 4 – Indicadores de cidades inteligentes contemplados no Plano Diretor do Município de Ijuí/RS**

Indicadores de Cidade Inteligente	Contempla no Plano Diretor Municipal
Capital Humano	✓
Coesão Social	✓
Economia	✓
Governança	✓
Meio Ambiente	✓
Mobilidade e Transporte	✓
Planejamento Urbano	✓
Interesse Internacional	✓
Tecnologia	✓

**Fonte: elaborado pelos autores**

O Art. 5º do Plano Diretor do município apresenta alguns dos indicadores elencados no *check list*, expondo que o espaço público do município estabelece o direito de uso para todos, abrangendo os direitos voltados à dignidade da pessoa humana, a terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer.

No âmbito da prática urbana temos a noção de que muitos dos indicadores apresentados no Plano Diretor do município não são aplicados de forma correta pelos gestores públicos, para atingir toda a população, alguns deles atingem apenas uma parcela. Além disso, estão regulamentados em lei, porém não são colocados em prática no ambiente urbano. A efetivação desses direitos propostos pelo Plano Diretor se efetivará apenas com a utilização dos mecanismos da teoria institucional, na melhoria do planejamento das ações voltadas à cidade, criando incentivos e práticas de capacitação do plano diretor com a fiscalização da população através de políticas públicas.

De acordo com os estudos realizados por Borges *et al.* (2021) a contribuição da teoria institucional para a gestão pública e o desenvolvimento reside basicamente em um primeiro momento de fornecer elementos de compreensão sobre a estrutura e o funcionamento das organizações segundo normas, procedimentos e valores que caracterizam uma dada realidade, sem esse entendimento, as interpretações advindas da relação entre gestão pública e desenvolvimento estariam comprometidas. No segundo momento, a Teoria Institucional ampara na compreensão de um ambiente institucional, o qual obtém dessa discussão, diretrizes para o processo de tomada de decisão a partir do entendimento da relação entre a capacidade de gestão municipal e o desenvolvimento municipal. Assim, a teoria institucional forneceria subsídios para a contribuição deste estudo, no que se refere à necessidade de adequação às normas sociais de comportamento institucional.

Porém, apenas a utilização das normas e valores para alcançar o pleno desenvolvimento das cidades não é suficiente. A capacidade da gestão municipal de instrumentalizar e potencializar os processos de implementação de políticas públicas, através da análise de indicadores como o de cidades inteligentes é imprescindível para apontar as questões que precisam ser aprofundadas, bem como as propostas de políticas públicas voltadas para seu aprimoramento

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



para atender a população local e regional (CRUZ *et al.*, 2012). Sendo assim, a capacidade de gestão ao nível local é da competência do poder executivo municipal cumprir os seus objetivos e as suas atribuições legais, de acordo com o interesse público, com eficácia e logrando eficácia na organização dos espaços para efeitos de ordenamento do território (CRUZ *et al.*, 2012).

Gaspar *et al.* (2017) afirma que as cidades inteligentes podem ajudar tanto o poder público a reconhecer problemas em tempo real, quanto o cidadão a produzir informações, auxiliando a mapear, discutir e enfrentar essas dificuldades. Porém, a transição das cidades inteligentes ainda é um processo em aprimoramento. Isso porque existem demandas estruturais, culturais, sociais, econômicas, institucionais e ambientais a serem atendidas. No entanto, a gênese da capacidade de adaptação do tecido urbano e de suas organizações representa uma fase significativa de mudanças que se estruturam como indicativas da melhoria no bem-estar social dos cidadãos chapecoenses (PIEKAS *et al.*, 2018).

Nesse sentido, para o município chegar ao nível de crescimento desejado é necessário parcerias e transparência no desenvolvimento de iniciativas que possam iniciar a mudança que se busca. Esse é o objetivo da análise dos indicadores do *Ranking Connected Smart Cities* juntamente com a verificação dos ordenamentos jurídicos municipais trazendo mais clareza em relação aos dados e informações que consistem sobre o tema cidade inteligentes.

## CONCLUSÃO

O presente estudo possibilitou verificar a aderência do município de Ijuí/RS aos indicadores de cidades inteligentes através da análise do Plano Diretor Municipal e dados extraídos do *Ranking Connected Smart Cities* sob a ótica da teoria institucional e seus mecanismos. Visualizou-se que todos os indicadores que caracterizam as cidades inteligentes estão contemplados no Plano Diretor. Outra percepção observada é de que o Plano Diretor, como instrumento institucionalizado, é peça chave para o enfrentamento de problemas de desigualdade territorial, pois, quando elaborado e aplicado de forma ideal, pode promover a inclusão territorial e diminuir as diferenças sociais, que são visualizadas na maioria das cidades brasileiras em decorrência de problemas fundiários, bem como da segregação sócio espacial e da degradação ambiental.

Com base do *Ranking Connected Smart Cities*, observou-se que o município de Ijuí/RS se encontra entre as 100 cidades mais inteligentes, destacando os anos de 2016, 2018, 2019 e 2020 e contemplando quatro dos eixos temáticos avaliados pelo Ranking, sendo eles: energia, educação, economia e empreendedorismo. É demonstrado que mesmo havendo alterações no percentual dos índices entre 2016 a 2020, o município apresenta grande potencial para tornar-se uma cidade inteligente, sendo de fundamental importância a utilização dos instrumentos técnicos de planejamentos, possibilitando equacionar o uso racional do espaço viabilizando as ações políticas além de instrumentalizar os gestores com informações e propostas para o planejamento da ocupação racional da área do município e o uso dos seus recursos naturais, servindo ainda como irradiador de estratégias econômicas e de ações para a execução das ações de gestão.

Nesse sentido, a utilização da teoria institucional e seus mecanismos isomórficos são de fundamental importância no processo de transformação do município em cidade inteligente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Pois através dos mesmos é possível utilizar práticas assertivas em relação ao Município de Ijuí, inspiradas em outras cidades. A consolidação do isomorfismo normativo, através da capacitação da população e do plano diretor municipal para alcançar o nível de cidade inteligente.

Por fim, destacamos que a temática é de suma importância para incentivar o desenvolvimento dos municípios para tornarem-se mais inteligentes e sustentáveis, mesmo sendo amplos os fatores que devem ser observados e reelaborados, valem a pena a efetivação de um ambiente urbano que vise a qualidade de vida da população, a preservação dos recursos ambientais, bem como o desenvolvimento regional e territorial.

## REFERÊNCIAS

BATAGAN, L. Smart Cities and Sustainability Models. **Informática Econômica**, v. 15, n. 3, p. 80-87, 2011.

BORGUS, et al. São Paulo: limites e possibilidades para uma cidade inteligente / Angélica T. Benatti Alvim e Lucia M. Machado Bórgus IN **Cidades inteligentes: por que, para quem?** Organização Lucia Santaella. 1. Ed. – São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

BORGES, F.Q.; BORGES, F.Q. Teoria Institucional: uma contribuição para a gestão pública do desenvolvimento. *Revista Ciências Humanas*, v. 14, ed. 25, 2021.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. **Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações**. In: Anais do XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu - PR, 1999.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, Instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003

COCHIA, C. B. R.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Ambiente, interpretação e estratégia em organizações paraenses dos setores de vestuário e alimentos. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 11-35, jul. 2004. Edição Especial.

CONNECTED SMART CITIES. (2015). Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1527704426CSC\\_Urban\\_2015.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1527704426CSC_Urban_2015.pdf)  
Acesso em: 11 ago 2021.

CONNECTED SMART CITIES. (2016). Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1527701057CSC\\_Urban\\_2016.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1527701057CSC_Urban_2016.pdf)  
Acesso em: 11 ago 2021.

CONNECTED SMART CITIES. (2017). Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1521663070CSC\\_UrbanSystems\\_2017.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1521663070CSC_UrbanSystems_2017.pdf)  
Acesso em: 12 ago 2021.

CONNECTED SMART CITIES. (2018). Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1540214167CSC\\_2018\\_Urban.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1540214167CSC_2018_Urban.pdf)  
Acesso em: 12 ago 2021.

CONNECTED SMART CITIES. (2019). Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1568738869Ranking\\_CSC\\_Final.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1568738869Ranking_CSC_Final.pdf)  
Acesso em 11 ago 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



CONNECTED SMART CITIES. (2020). Disponível em:

[https://d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1628694562Ranking\\_CSC\\_2020.pdf](https://d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1628694562Ranking_CSC_2020.pdf)

Acesso em 12 ago 2021.

CUNHA, M. A *et al.*; Smart Cities: Transformação Digital de Cidades. FGV EAESP, Programa de Gestão Pública e Cidadania - PGPCC. São Paulo, 2016. 161 p.

CRUZ, C. F.; Ferreira, A. C. de S.; Silva, L. M. da & Macedo, M. A. da S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública* [online]. v.46, n.1.

DUTTA, S. *et al.* **The global information technology report 2009–2010: world economic forum**. Genebra: SRO-Kundig, 2010.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. Introduction. In: POWELL, W.W. & DiMAGGIO, P.J.. The new institucionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-38

DiMAGGIO, P. J. & POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, v.45, n.2, p.74-89, 2005.

FONSECA, V. S. Da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimento contemporâneos. Em VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C.A. (orgs). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FONSECA, Valéria; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*, Curitiba, art. 3, p. 51-75, Edição Especial 2010.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa - tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: RAE, v. 35, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GASPAR, J.V.; AZEVEDO, I. S.C.; TEIXEIRA, C. S. Análise do Ranking Connected Smart Cities. *Revista Ciencias de la documentación*. Abril-Junio, p. 69-82. 2017.

IDEB – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=13951843> Acesso em: 17 ago 2021

KOMNINOS, N. Intelligent Cities and globalization of innovation networks. Simultaneously published in the USA and Canada, **Routledge**, p.7-19, 2008. 320 p.

LEITE, C.; AWAD, J.C.M. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Bookman, 2012

LEI COMPLEMENTAR Nº 6.929 DE 21 DE JANEIRO DE 2020. Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-ijui-rs#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Este%20Plano%20Diretor,obedecem%20%C3%A0%20diretrizes%20desta%20Lei>. Acesso em 21 ago 2021

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Fórum - a teoria institucional em um contexto brasileiro: dinâmicas de inovação e imitação. RAE-eletrônica, v. 4, n. 1, Art. 4, jan./jul. 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. Revista de Administração Contemporânea, Edição Especial, v. 9, p. 9- 39, 2005.

MEYER, J.W. & Rowan, B. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology. V. 83, n. 2, p. 340-363, 1977

MISOCZKY, M. C. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. Era Eletrônica. São Paulo, v. 4, n. 1, jan./jul. 2005. Disponível em: [www.rae.com.br/electronica/index.htm](http://www.rae.com.br/electronica/index.htm). Acesso em: 09 jun 2021.

NASCIMENTO, A.B.F.M.; PADILHA, Y.L.; SANO, H. Contribuições da Teoria Institucional para análise de disseminação de inovação na gestão pública. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa/PB. 2017.

ONU (Brasil). **Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. Publicada em 15 de abril de 2013

PERROW, C. The analysis of goals in complex organizations. In: HASENFELD, Y.; ENGLISH, R. A. Human Service Organizations. 2nd ed. Ann Arbor: The University of Michigan, 1983.

PIANTINO, L. F. M. Cidades Inteligentes e Cidades Desenvolvidas: um estudo de reação com os indicadores ICI, CSC, IFDM e IDHM.

PIEKAS, A. A. S.; BERNARDY, R. J.; SEHNEM, S.; FABRIS, J. **Aspectos legais e percepções sobre as estratégias para cidades inteligentes e criativas**: estudo da cidade de Chapecó (SC). urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018, 10(Supl. 1), 197-211.

ROSSETO, C. R.; ROSSETO, A. M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. RAE-Eletrônica, v.4, art.7, jan/jul. 2005.

SANTAELLA, L. **As ambivalências das cidades inteligentes IN Cidades inteligentes: por que, para quem?** Organização Lucia Santaella. 1. Ed. – São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations. 2. ed. London: Sage, 2001.

*STROPARO, Telma Regina.* **SMART CITIES, MOBILIDADE URBANA E ENVELHECIMENTO HUMANO EM TEMPOS DE PANDEMIA: EXCLUSÃO E ISOLAMENTO.** Revista UFRR – Boletim de Conjuntura. Ano III, v. 5, n. 14, Boa Vista, 2021

TOLBERT, Pámela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. Handbook de estudos organizacionais: modelos e análises e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: ATLAS, 1999.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



WEBBER, L., WALLACE, M. **Green tech: how to plan and implement sustainable IT solutions.** New York: AMACON, 2009.

WEISS, M.C.; BERNARDES, R. C.; CONSONI, F. L. **Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanos: a experiência da cidade de Porto Alegre.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2015 set./dez., 7(3), 310-324.



Sessão Temática ST6 - Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

## **CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL: LEVANTAMENTO DA ACESSIBILIDADE DOS PASSEIOS PÚBLICOS NA ÁREA URBANA CENTRAL DE TRÊS PASSOS / RS**

**CITIZENSHIP AND SOCIAL INCLUSION: SURVEY OF THE ACCESSIBILITY OF PUBLIC TOURS IN THE CENTRAL URBAN AREA OF TRÊS PASSOS / RS**

**CIUDADANÍA E INCLUSIÓN SOCIAL: ENCUESTA DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS TOURS PÚBLICOS EN EL ÁREA URBANA CENTRAL DE TRÊS PASSOS / RS**

**Monica Poll<sup>1</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>, Daniel Hedlund Soares das Chagas<sup>3</sup>, Gabriel Oshida Coelho<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Bacharela em Engenharia Civil pela UNIJUÍ.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela IMED. Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUÍ.

<sup>3</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS.

<sup>4</sup> Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela UniRITTER.

### **RESUMO**

As pessoas com deficiência, que tempos atrás eram tidas como incapazes de dividir os mesmos espaços com os indivíduos sem limitação física, vêm obtendo uma série de conquistas e sua inclusão social são garantidas por diversas leis e normativas brasileiras. O objetivo deste estudo é levantar a acessibilidade nas calçadas da área central da cidade de Três Passos / RS, a fim de promover uma reflexão em relação à inclusão social e o direito de locomoção de todos os cidadãos. Metodologicamente a pesquisa estrutura-se através de um campo teórico evidenciado por uma revisão documental e bibliográfica e por um campo empírico dado através de um levantamento *in loco*. O município de Três Passos / RS, em suas leis urbanas, apresenta uma carência em relação a orientações específicas de acessibilidade em passeios públicos e demais espaços urbanos coletivos, o que impossibilita uma política efetiva de acessibilidade na cidade – não promovendo planejamento e execução adequados do espaço urbano.

**Palavras-chave:** Acessibilidade. Inclusão. Cidadania, Passeios públicos; Três Passos/RS.

### **RESUMEN**

Las personas con discapacidad, que en el pasado eran consideradas incapaces de compartir los mismos espacios con personas sin limitaciones físicas, vienen alcanzando una serie de conquistas y su inclusión social está garantizada por varias leyes y reglamentos brasileños. El objetivo de este estudio es relevar la accesibilidad en las aceras del área central de la ciudad de Três Passos / RS, con el fin de promover una reflexión sobre la inclusión social y el derecho de locomoción de todos los ciudadanos. Metodológicamente, la investigación se estructura a través de un campo teórico evidenciado por una revisión documental y bibliográfica y por un campo empírico dado a través de una encuesta *in loco*. El municipio de Três Passos / RS, en sus leyes urbanas, carece de directrices específicas para la accesibilidad en las aceras públicas y otros espacios urbanos colectivos, lo que imposibilita una política de accesibilidad efectiva en la ciudad, sin promover una adecuada planificación y ejecución del proyecto.



**Palabras clave:** Accesibilidad. Inclusión. Ciudadanía, Visitas públicas; Três Passos/RS.

## ABSTRACT

People with disabilities, who were once considered incapable of sharing the same spaces with individuals without physical limitations, have been achieving a series of achievements, and several Brazilian laws and regulations guarantee their social inclusion. The objective of this study is to address the relevance of accessibility on the sidewalks of the central area of the city of Três Passos / RS, in order to promote reflection on social inclusion and the right of locomotion of all citizens. Methodologically the research is structured through a theoretical field evidenced by a documentary and bibliographical review and by an empirical field given through in loco survey. The municipality, in its urban laws, presents a lack of specific accessibility guidelines on sidewalks and other public spaces, which makes it impossible for a policy of effective accessibility in the city, not promoting adequate urban planning and execution.

**Keywords:** Accessibility. Inclusion. Citizenship, Public tours; Três Passos/RS.

## INTRODUÇÃO

De acordo com o Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana (2004), durante décadas, a maior parte de pessoas com algum tipo de deficiência, foi colocada à margem da sociedade, confinada em instituições, ou mesmo em suas casas, pela própria família. A partir dos anos 1960, começaram a surgir os primeiros movimentos organizados de Pessoas com Deficiência (PcD), que passaram a lutar pelos seus direitos. Desde então, suas reivindicações foram arduamente sendo conquistadas e traduzidas em forma de leis.

Hoje, o Brasil conta com um conjunto de leis no âmbito federal, estadual e municipal que visa garantir a esses cidadãos o direito de acesso, dentre as quais, pode-se destacar a Lei Federal Nº 10.048 e Nº 10.098 (BRASIL, 2000), ambas regulamentadas pelo Decreto Nº 5.296 (BRASIL, 2004), que garantem a acessibilidade às edificações, vias públicas, mobiliários urbanos, sistemas de comunicação, transportes de uso coletivo e prestação de serviços públicos, não só às pessoas com deficiência, mas ainda a pessoas com alguma mobilidade reduzida, como idosos, obesos, gestantes, entre outros.

A inclusão social, de acordo com Sasaki (2010), são as várias ações realizadas para tornar os ambientes físicos acessíveis a qualquer pessoa, além de buscar a mudança na mentalidade de todos os indivíduos, inclusive das próprias pessoas com algum tipo de deficiência. O direito ao acesso é garantido por lei, promover condições de mobilidade com autonomia e segurança, constitui um direito universal e acentuam o conceito de cidadania. Para isso, é preciso banir as barreiras arquitetônicas e urbanísticas dos municípios, construindo um espaço com acesso a todos.

Garcia (2014) afirma que um passo fundamental para a inclusão na sociedade é a pessoa aceitar-se capaz e produtiva. A questão da acessibilidade engloba o conceito de mobilidade urbana, ou seja, a facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Para assegurar melhores



condições de vida para pessoas com deficiência, é preciso esforços para promoção de uma inclusão, que contribui para a formação de uma sociedade mais igualitária, justa e humana.

A acessibilidade está diretamente ligada ao termo mobilidade, sendo fundante a reflexão sobre o cotidiano das pessoas, que necessitam de uma cidade acessível para se deslocar por diversos motivos, a temática sobre acessibilidade urbana diz respeito à sociedade como um todo. Uma cidade com acessibilidade é a condição básica para a circulação independente e segura de todo ser humano – a cidade precisa ser pensada de forma universal. Assim, a presente pesquisa tem como objetivo averiguar as condições de acessibilidade nos passeios públicos na área central do município de Três Passos / RS através de correlações com a literatura, legislações e normativas específicas (à nível local, estadual e federal), observando pontos fundamentais entre o espaço construído e a inclusão social.

## METODOLOGIA

A pesquisa, em relação a abordagem, está vinculada a uma pesquisa quali-quantitativa, pois tem caráter subjetivo para a análise dos dados coletados, sendo que o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos, conceitos, princípios, relações e significados das coisas, além da utilização de ferramentas e técnicas estatísticas, para a análise dos dados elucidados.

Em relação aos procedimentos a pesquisa estrutura-se através de uma pesquisa bibliográfica que trata da coleta de dados realizada tendo como fontes livros, artigos e outros textos de caráter científico já publicados; de uma pesquisa documental que vale-se da coleta de dados em documentos que não tenham caráter científico e, por fim, de um estudo de caso que visa retratar de forma profunda e exaustiva determinados aspectos de um indivíduo, população, organização, ambiente, situação ou fenômeno.

Dessa foram, o delineamento da investigação deu-se da seguinte forma: Etapa 01: revisão bibliográfica e documental; Etapa 02: coleta de dados através de pesquisa de campo; Etapa 03: elaboração das representações gráficas com o auxílio do *software AutoCad* com base nos mapas do município de Três Passos/RS; Etapa 04: análise dos resultados evidenciando o que foi quantificado e qualificado em cada item e; Etapa 05: considerações finais em relação aos dados obtidos e sugestões de melhorias em relação à acessibilidade urbana do município de Três Passos.

## DESENVOLVIMENTO

A definição de acessibilidade está historicamente atrelada à visão da sociedade em relação às pessoas com deficiência. O conceito foi evoluindo durante o século XX, após reivindicações e pressões dos diversos grupos da sociedade preocupados com a garantia da inclusão social e direito à cidade a todos, sendo de fundamental importância à luta dos deficientes na conquista dos direitos atualmente contemplados. De acordo com a NBR 9050 da Associação Brasileira



de Normas Técnicas (ABNT) a “acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia, de edificações, espaço, mobiliário, equipamentos urbanos e elementos” (ABNT, 2015, p. 2).

Conforme define Grinover (2006), a acessibilidade física tangível é o acesso universal, por qualquer cidadão, ao sistema de transporte público, a conjuntos de vias ou a qualquer espaço urbano. Para Almeida e Bueno-Bartholomei (2011), quaisquer cidadãos têm o direito ao acesso universal a lugares públicos. Os ambientes devem ser planejados e adaptados de maneira que promovam a autonomia a todos os indivíduos. A acessibilidade é um ponto fundamental na construção da cidadania do indivíduo, onde, quando impossibilitados de um acesso digno ao frequentar uma escola, universidade, área de lazer, restringe-se a este cidadão o ingresso à cultura e informação (GRINOVER, 2006).

Segundo Keppe Junior (2008), a necessidade de serem tomadas medidas para que as pessoas que possuem alguma necessidade especial são imediatas, para que assim, tenham real participação na sociedade. Santos (1998) diz que, as cidades devem disponibilizar facilidades de locomoção para as pessoas portadoras de deficiências, pois áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e individual, não buscam formas de atração adequadas a estes espaços públicos. Compete ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), aos Conselhos Estaduais, Municipais, Distrito Federal, e às organizações representativas da PcD sugerir medidas e acompanhá-las para o cumprimento da acessibilidade (TURISMO E ACESSIBILIDADE, 2006).

A lei Nº 10.098 (BRASIL, 2000), define barreiras como os entresos ou obstáculos que limitam ou impedem a pessoa ao acesso. Ainda, define quatro espécies de barreiras: arquitetônicas urbanísticas (encontradas em vias públicas e espaços de uso público), arquitetônicas na edificação (presentes no interior dos edifícios); arquitetônicas nos transportes (existentes nos meios de transporte); e as barreiras nas comunicações (qualquer entrave ou obstáculo que dificulte a expressão ou recebimento de mensagens por intermédio dos meios ou sistemas de comunicação).

Antes da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o tema acessibilidade só havia sido tratado na Emenda Constitucional Nº 12 (BRASIL, 1978), referente ao acesso a edifícios e logradouros. Em 1988, houve a promulgação da Constituição onde se verificou a inserção efetiva do assunto, onde é garantido a todo cidadão o direito de ir e vir. Apenas em 2000, foi regulamentado pelas Leis Federais Nº 10.048 e 10.098 (BRASIL, 2000), o atendimento prioritário e de acessibilidade nos meios de transporte, e penalidades ao seu descumprimento.

A Constituição Federal de 1988 abraçou a nova visão sobre as pessoas com deficiência, promovendo o princípio e direito à igualdade, assegurando acesso e garantia ao mercado de trabalho, vedação ao tratamento discriminatório, entre outros. A NBR 9050 (ABNT, 2015) determina regras básicas para o convívio de qualquer indivíduo da sociedade como, por exemplo, quais são as normas básicas e gerais para a promoção da acessibilidade de pessoas com necessidades especiais, como a eliminação de obstáculos em determinadas áreas, a necessidade de adequação de espaços urbanos como portas de locais públicos, rampas de acesso, sinalização visual, ela também impõe os critérios para a adaptação de meios de comunicação e de transporte, assim como determina as regras de construção e reforma.



Para Sasaki (2010), inclusão social é o pacote de ações realizadas para fornecer acessibilidade a qualquer pessoa, buscando sensibilizar o cidadão, até mesmo da pessoa com deficiência. Deste modo, passo fundamental para a inclusão na sociedade é a pessoa com deficiência se auto assumir capaz e produtiva. Praticar a inclusão social significa dar condições adequadas para qualquer cidadão exercer o que lhe é de direito, evitando situações de privação e exclusão.

Para Keppe Junior (2008), na atualidade a sociedade começa a reconhecer os direitos da pessoa com deficiência, através da participação plena de grupos organizados e de organizações não governamentais. Além disso, algumas administrações públicas atuam na criação de diversos programas e projetos, a fim de adaptar os centros urbanos, baseando-se nas normas legais vigentes e na legislação.

De acordo com Lima (2006), o espaço público é um tema de extrema importância, pois a população que nele reside, está perdendo gradativamente o espaço vital, e isto interfere na qualidade de vidas de todos os cidadãos. Ainda, pelo espaço público estar diretamente ligado à relação das pessoas, apresenta um importante papel político, e é concretizado fisicamente por trazer acessibilidade a todos, como espaços públicos e áreas de lazer, por exemplo. Quando não traz essa mobilidade, e há existência de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, e impossibilite a participação de qualquer pessoa, é preciso debater o tema.

No estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2010, de acordo com o Censo Demográfico (IBGE, 2010), a estimativa da população era de 10.696.929 habitantes. O levantamento aponta um percentual de 15,07% de pessoas com deficiência, em que a deficiência visual é a que apresenta uma maior proporção com um total de 9,62%. Ainda, a Região Sul, composta pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, apresentam um total de 3,2% de pessoas que relataram possuir algum tipo de deficiência.

Na tabela 01 nota-se que 30.172 habitantes não conseguem enxergar de modo algum e que 45.060 não conseguem de modo algum se locomover. Ainda, verifica-se que pessoas com grande dificuldade é maior em deficientes visuais com um total de aproximadamente 323.227 habitantes.

Tabela 01: Relatos de deficiência no estado

Total de habitantes: 10.693.929			
Deficiências	Grande dificuldade	Não conseguem de modo algum	Total
<b>Motora</b>	240566	45060	<b>285.626</b>
<b>Visual</b>	323227	30172	<b>353.399</b>

Fonte: CENSO (2010). Adaptado pelos autores.

Três Passos é uma cidade brasileira situada no Estado do Rio Grande do Sul, afastada 472,1 km da capital Porto Alegre e no ano de 2017 o Município possuía uma estimativa de 24.632 habitantes (IBGE, 2010). Em relação ao município de Três Passos/RS, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), no ano de 2010 a população era de 23.965 habitantes. Destes, 6.205 habitantes relataram algum tipo de deficiência, sendo que 4.548 habitantes relataram alguma deficiência visual e 2.108 habitantes relataram deficiência motora. Na tabela 02 pode-se observar que 9 habitantes não conseguem enxergar de modo algum e 79 não



conseguem de modo algum se locomover. Ainda, pessoas com grande dificuldade é maior em deficientes visuais – um total de aproximadamente 871 habitantes.

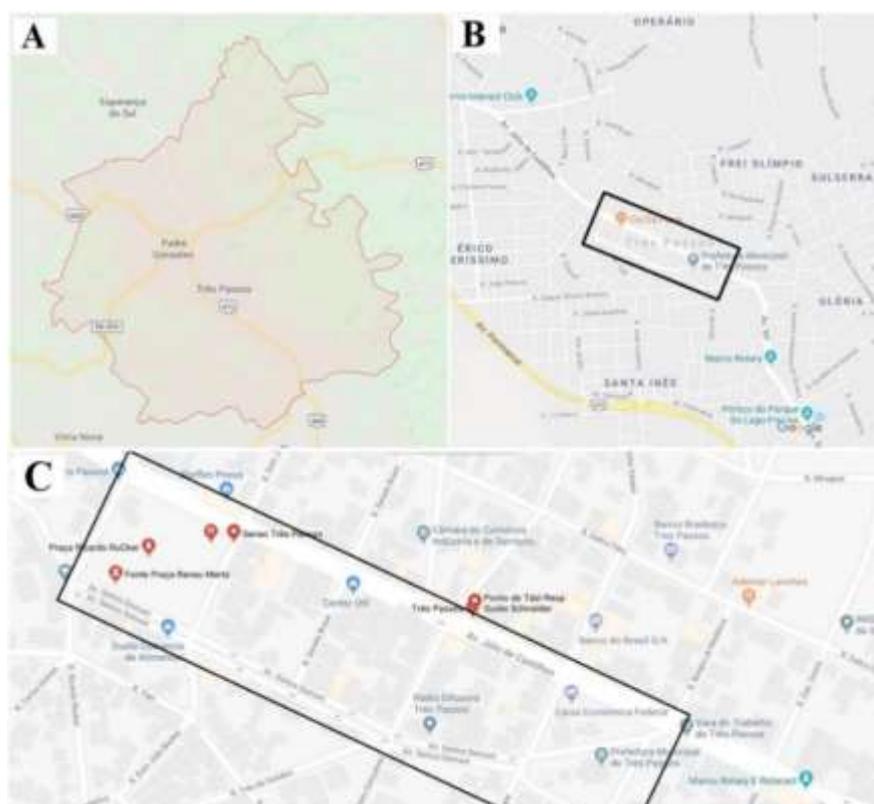
Tabela 02: Relatos de deficiência no município de Três Passos/RS

Deficiências	Alguma dificuldade	Grande dificuldade	Não conseguem de modo algum	Total
<b>Motora</b>	1394	635	79	<b>2.108</b>
<b>Visual</b>	3668	871	9	<b>4.548</b>

Fonte: CENSO (2010). Adaptado pelos autores.

Fica evidenciada que 27,77% da população total possui algum tipo de deficiência. Assim, daí vem a importância de a cidade ser bem planejada e vista de uma forma mais inclusiva – permitindo a todos viver da melhor forma possível. Diante do exposto, a área de pesquisa deste trabalho, contemplam as vias centrais do núcleo urbano. A abaixo, é possível verificar a dimensão do município, figura 01<sup>a</sup> e quadrante delimitado para o estudo, figuras 01B e 01C. Nestas vias concentra-se o maior fluxo de pessoas da cidade, visto que esta área está munida de diversos comércios e edificações públicas. Nas ruas e calçadas desta área ocorre uma intensa circulação de pessoas atraídas pela centralidade exercida por suas atividades, portanto, o alvo da pesquisa, no que tange os passeios públicos, concentra-se nas Avenidas Santos Dumont e Júlio de Castilhos e adjacências.

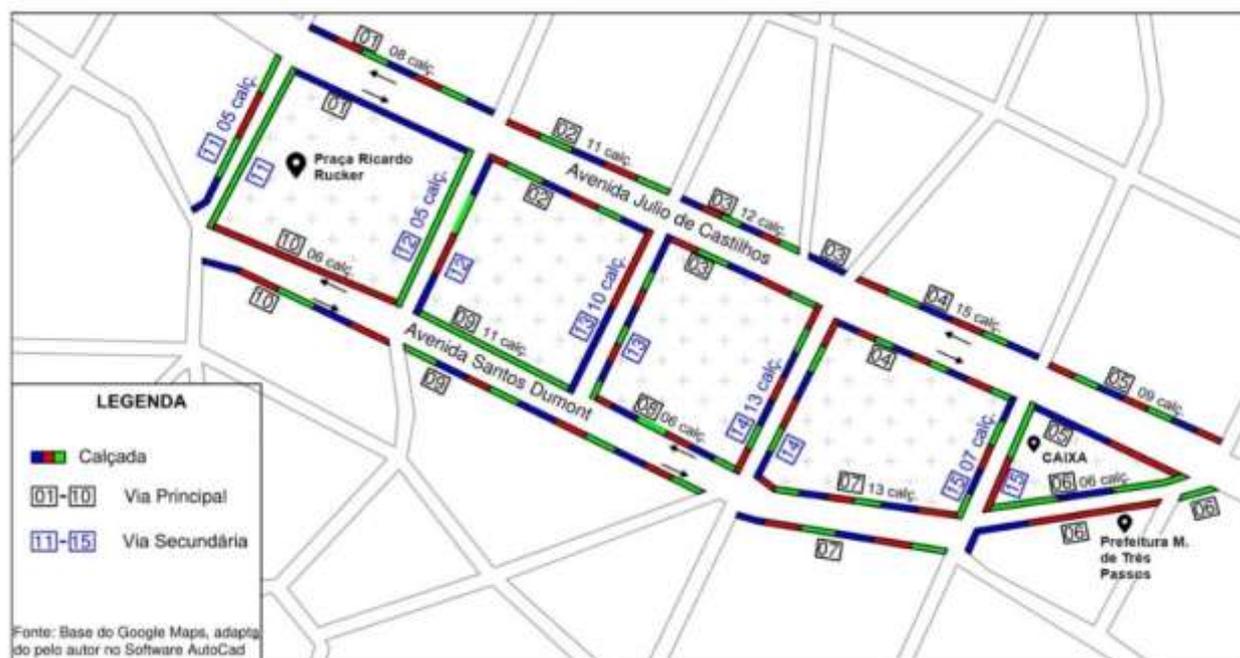
Figura 01: Mapa de Três Passos e aproximação do quadrante



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

A partir do mapa disponibilizado pelo *Google* foi possível elaborar um croqui com o auxílio do *software AutoCad*, em que distribuíram-se as calçadas nas cores azuis, vermelhas e verdes para a melhor visualização da quantidade de calçadas em cada quadrante. Assim, na figura 02, cada vez que no desenho troca a cor da representação – significa uma calçada diferente. Portanto, cada quadrante apresenta o valor total de calçadas ao lado do número do quadrante.

Figura 02: Croqui da representação do quadrante



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

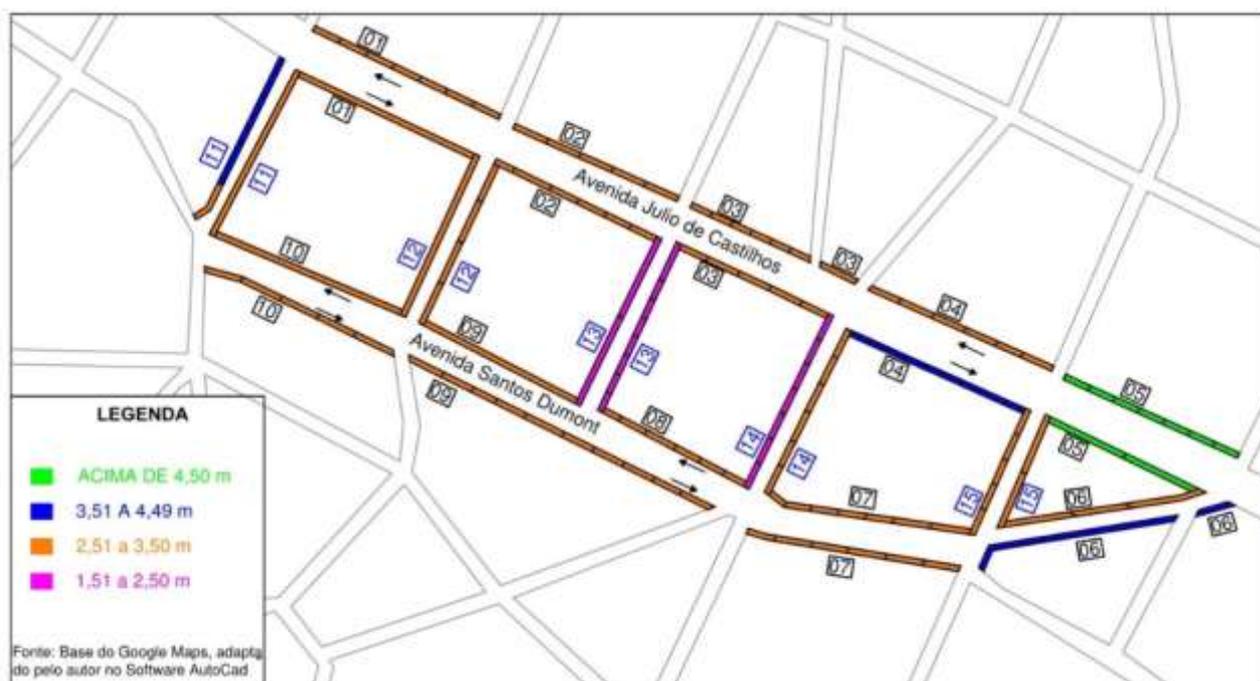
No local de estudo encontram-se a Praça Ricardo Rucker, a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Prefeitura Municipal de Três Passos / RS (respectivamente nos quadrantes 01, 05 e 06). Este estudo leva como base 137 calçadas como mostra-se a seguir:

### *Dimensões (largura da calçada)*

Inicialmente realizou-se a medição das calçadas, a fim de verificar as larguras das calçadas e analisar a conformidade com as normativas regulamentadoras de postura local, estadual e federal. Foram percorridas todas as ruas do recorte espacial aferindo as calçadas – ainda não levando em consideração o mobiliário urbano e outros objetos encontrados nas mesmas. As medições foram executadas nos três pontos da calçada – começo, meio e fim, com o intuito de dimensionar se a quadra inteira possuía a mesma largura. Mediu-se os dois sentidos das vias principais da Avenida Julho de Castilhos e Santos Dumont dispostas como 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 nas figuras e as vias secundárias distribuídas como 11, 12, 13, 14 e 15. Ao final das medições foi gerada uma representação gráfica, figura 03, indicando a largura das calçadas.

De acordo com as normativas da ABNT, as calçadas devem ter no mínimo 1,20 m para circulação livre das pessoas, salientando que é recomendado 1,50 m sem nenhuma obstrução e, para a faixa de serviço são recomendados 0,75 m para implantação do mobiliário urbano. Após a realização da coleta dos dados, foram constatadas que todas as calçadas do quadrante em estudo, apresentaram largura adequada, ou seja, acima de 1,20m. Na figura 03 distribuiu-se por cotas médias, variando a largura de 1,51 m à largura acima de 4,50 m. É possível verificar que as calçadas que obtiveram dimensões maiores, estão situadas no quadrante 05, próximas à CEF. As calçadas com largura menores de 2,50 foram mínimas, situadas nos quadrantes 13 e 14. A calçada com a largura menor de todo o quadrante apresentou uma medição de 2,35 m no quadrante 13, o que é considerado uma excelente largura, visto que se o mobiliário urbano ocupar 0,70 m, ainda assim, a calçada está com a largura maior do que a mínima exigida pelas normativas.

Figura 03: Distribuição das calçadas de acordo com a largura



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

No que diz respeito aos quantitativos, 96 das calçadas apresentaram larguras de 2,51 a 3,50 m, o que representa 70,07 % do total das calçadas conforme é possível verificar os quantitativos na tabela 03:

Tabela 03: Quantitativos das larguras

LARGURA DA CALÇADA	
Acima de 4,5 m	9 (6,57 %)
3,51 a 4,49 m	15 (10,95 %)
2,51 a 3,50 m	96 (70,07 %)
1,51 a 2,50 m	17 (12,41 %)

Fonte: Autores.

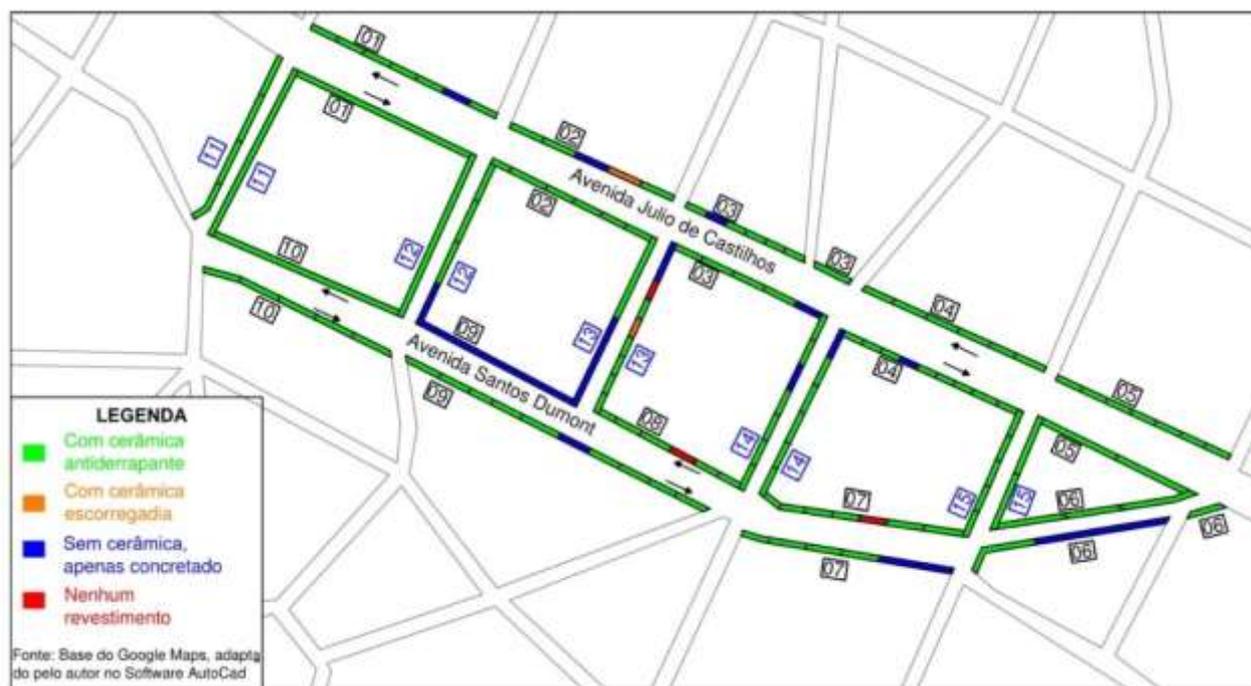
Em relação aos mobiliários urbanos instalados nas calçadas, como por exemplo pontos de ônibus, estes, estavam de acordo com a legislação, pois a calçada destinada ao ponto de ônibus foi construída com largura maior de 5,40 m, deixando mais de 3,00 m livre para a circulação e 2,40 m para as pessoas se acomodarem em frente à parada. Quanto a outros tipos de mobiliários urbanísticos fixos, como, lixos, canteiros e placas, estes também foram medidos e, também estavam de acordo com a legislação. No estudo, os canteiros que ocupavam mais do que 0,70 m, foram mínimos, mas quando existentes, pode-se observar que a área livre de circulação era maior do que 1,51, por isso não foram contabilizados como fora das normativas, visto que o cadeirante pode circular com conforto ao lado de um pedestre.

### *Tipos de pisos*

A condição estrutural dos pisos é um fator essencial para dar comodidade e segurança, não só para portadores de necessidades, mas também, para pessoas com mobilidade reduzida e demais cidadãos. Nesse sentido, foi possível analisar os materiais utilizados no piso das calçadas e também as condições estruturais que se encontravam, bem como, as irregularidades no assentamento. Neste item, foram encontradas muitas desconformidades, como buracos, desníveis, rachaduras, passeios sem revestimento e passeios com revestimentos impróprios (brita, paralelepípedos, etc.).

Os tipos de pisos encontrados no quadrante em estudo foram: a) piso com cerâmica antiderrapante; b) piso com cerâmica escorregadia; c) piso sem revestimento, apenas concretado e; d) piso sem nenhum revestimento (apenas pedra brita, ou calçado com paralelepípedo, ou chão batido). Na figura a seguir pode-se verificar a localização dos tipos de revestimentos.

Figura 04: Localização dos tipos de revestimentos

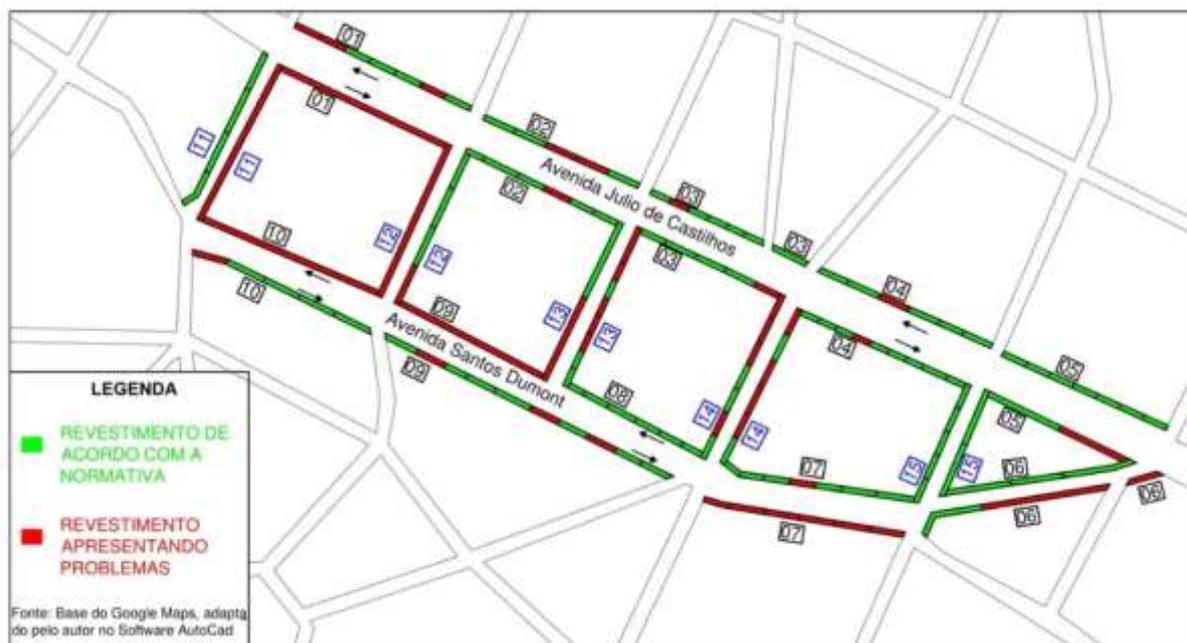


Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

Foi possível verificar que as maiorias das calçadas possuem cerâmica antiderrapante – apenas 02 estavam sem nenhum tipo de revestimento, estando localizadas na quadra 08 e 13. Em relação ao piso escorregadio foram quantificadas 02 calçadas com estas características, sendo elas localizadas na quadra 02 e 13. No que diz respeito às calçadas que estavam apenas concretadas, o número aumentou para 14 passeios. As demais estavam com piso antiderrapante, totalizando 119. Porém, destas 119 calçadas, a maioria apresentou rachaduras, trincas, fissuras, desníveis. Então, a partir disto foi elaborado um croqui com os pisos que estavam de acordo com a normativa, e bem cuidados, sem apresentar problemas.

Na figura a seguir, observa-se que, quando se fala de pisos em boas condições, o número de calçadas com problemas aumenta – foram 45 calçadas que apresentaram problemas no revestimento. No croqui pode-se notar que a quadra 01 e suas ruas adjacentes 11 e 12 apresentaram calçadas sem estar de acordo com as normativas e apresentaram elevados desníveis, o que prejudica o PcD. Na referida quadra encontra-se a principal praça do Município, o que resulta em uma preocupação, haja vista, que o Município deveria dar bom exemplo no que tange à adequação e conservação dos passeios públicos.

Figura 05: Revestimentos de acordo com a normativa



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

Nos revestimentos executados conforme as legislações os tipos de materiais encontrados foram placas de cimento e de concreto aderentes e regulares. Entretanto, os mesmos molhados, tendem a provocar escorregões. Para quantificar as calçadas de acordo com a NBR 9050 (ABNT, 2015), a partir do croqui exposto, foi realizado o quantitativo que pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 04: Quantitativo de pisos de acordo com a legislação

REVESTIMENTOS	
De acordo com a Legislação	93 (67, 88 %)
Com problemas	44 (32,12 %)

Fonte: Autores.

Ao analisar, 44 calçadas apresentam algum tipo de problema, o que equivalem a 32,12 % do total de calçadas, é um número relativamente baixo, porém a situação de alguns destes pisos considerados fora dos padrões da legislação, é uma preocupação. No quadrante 01, onde fica a praça principal da cidade, o piso foi considerado fora das normativas. Apesar de ter um revestimento antiderrapante, apresentou muitos problemas e desníveis gerando obstáculos tanto para um PcD como para qualquer transeunte que passe pelo local.



Em relação ao quadrante 09, este foi o piso que estava apenas concretado, apesar de estar em perfeitas condições, apenas falta a execução da cerâmica antiderrapante, e os instrumentos de acessibilidade para que seja considerado totalmente dentro das normativas. No quadrante 13, pode-se observar que os pisos estavam em condições realmente extremas, quando se trata de circulação com conforto, visto que não pode-se considerar este tipo de piso como uma calçada. Também no quadrante 14 é possível averiguar que as condições são de extrema preocupação, haja vista, que qualquer cidadão irá ter dificuldades em locomover-se e ainda poderá estar sujeito à lesões em momento de descuido.

Fica evidente em todas as calçadas analisadas que nos pontos que a região está munida de forte comércio e agências bancárias, as calçadas encontram-se bem conservadas, visto que ter uma calçada bem conservada pode atrair público. Nas ruas adjacentes encontram-se os maiores problemas. Estes, na maioria das vezes, em frentes a residências particulares em que é possível constatar a falta de fiscalização pelo poder local.

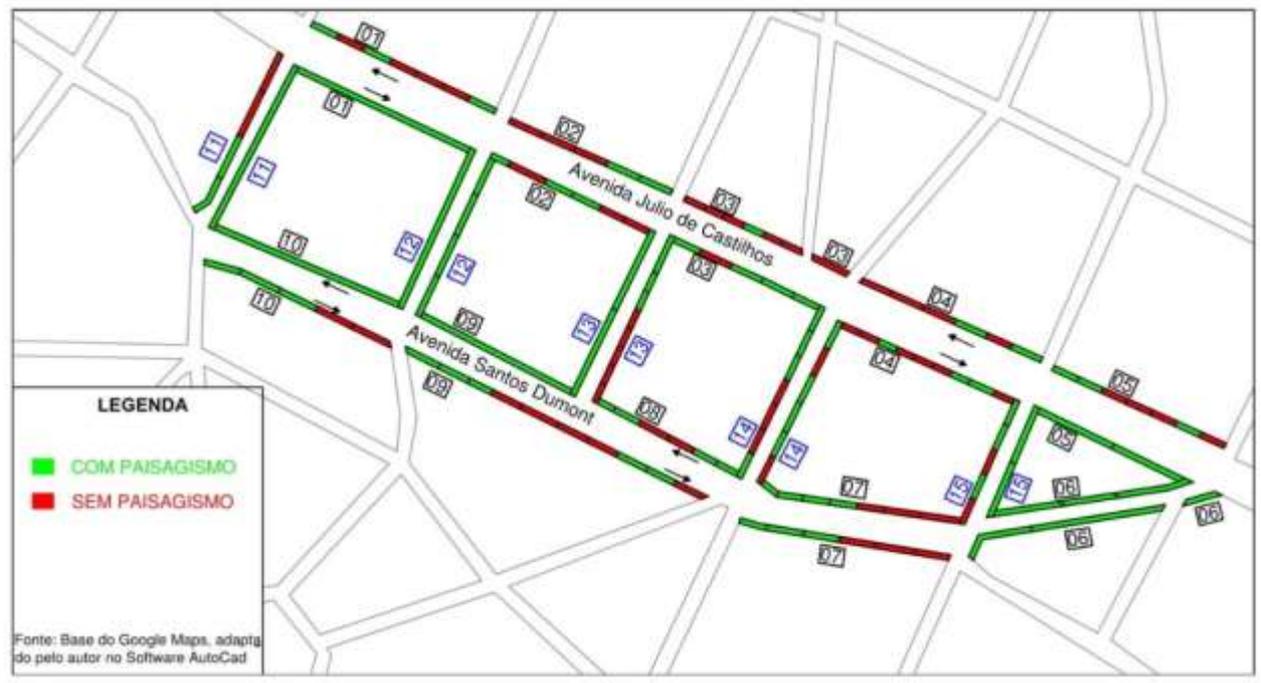
### *Barreiras arquitetônicas*

No que diz respeito às barreiras arquitetônicas, estas foram identificadas nos espaços em que envolviam algum tipo de obra civil (construções) que atrapalhavam a circulação dos pedestres em que a calçada ficou com menos de 1,20 m de faixa livre, sendo impossível ao PcD deslocar-se pela calçada. Também foi encontrado problemas em relação a depósito de material de construção – insumos estes que deveriam estar dispostos dentro da obra (jamais em cima da calçada), restos de material de construção em cima das calçadas (o que pode causar um acidente para a PcD) e ainda diversos tipos de entulho impossibilitando a circulação. Em relação às barreiras arquitetônicas, o Código de Obras o Município não é específico, apenas fala sobre promover a mobilidade na cidade. Porém, a Norma NBR 9050 (ABNT, 2015) é clara e diz que jamais se pode ter algum obstáculo que atrapalhe a circulação dos pedestres.

### *Arborização e Paisagismo*

Uma arborização bem planejada leva em conta a topografia e a geografia das ruas e avenidas. Também é preciso espécies de árvores que tenham características biológicas específicas para não prejudicarem as calçadas. Quando o Plano de Arborização é executado de maneira correta, consequentemente gera cidades com qualidade e ganhos sociais, econômicos e ambientais. A partir da figura abaixo é possível verificar que grande parte das calçadas possui arborização. Para a pesquisa foi considerada tipo de paisagismo, ou seja, quando o passeio possui canteiro com alguma espécie plantada – foi contabilizado como arborização.

Figura 06: Distribuição do paisagismo nas calçadas



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

A partir do croqui, foi possível definir os quantitativos e as calçadas que apresentaram paisagismo foram maiores, totalizando 77 calçadas (Tabela 05) – o que representa 56,20 % do total. O número de calçadas sem qualquer arborização e/ou paisagismo também não possuíam canteiros para plantações futuras. A arborização está diretamente ligada à mobilidade urbana, que segundo Loboda et al (2005), os projetos paisagísticos de áreas verdes devem ser incentivados ressaltando que alguns locais considerados públicos sequer apresentam uma espécie arbórea.

Tabela 05: Quantitativo de calçadas com ou sem arborização e paisagismo

PAISAGISMO/ARBORIZAÇÃO	
Com paisagismo	77 (56,20 %)
Sem paisagismo	60 (43,80 %)

Fonte: Autores.

Árvores ou quaisquer plantas são fundamentais para uma cidade, visto que a deixam mais atraente, reduzem o calor, também colaboram na redução de poluição sonora e filtram o ar. Porém, é preciso cautela na escolha do tipo de arborização, pois com a escolha errada, árvores com raízes muito profundas, podem prejudicar a calçada, danificando a calçada ao seu redor, o que acaba gerando um obstáculo. De acordo com a cartilha da Prefeitura de São Paulo/SP (SÃO PAULO, [20--]), as espécies que devem ser evitadas por obterem raízes profundas, são as

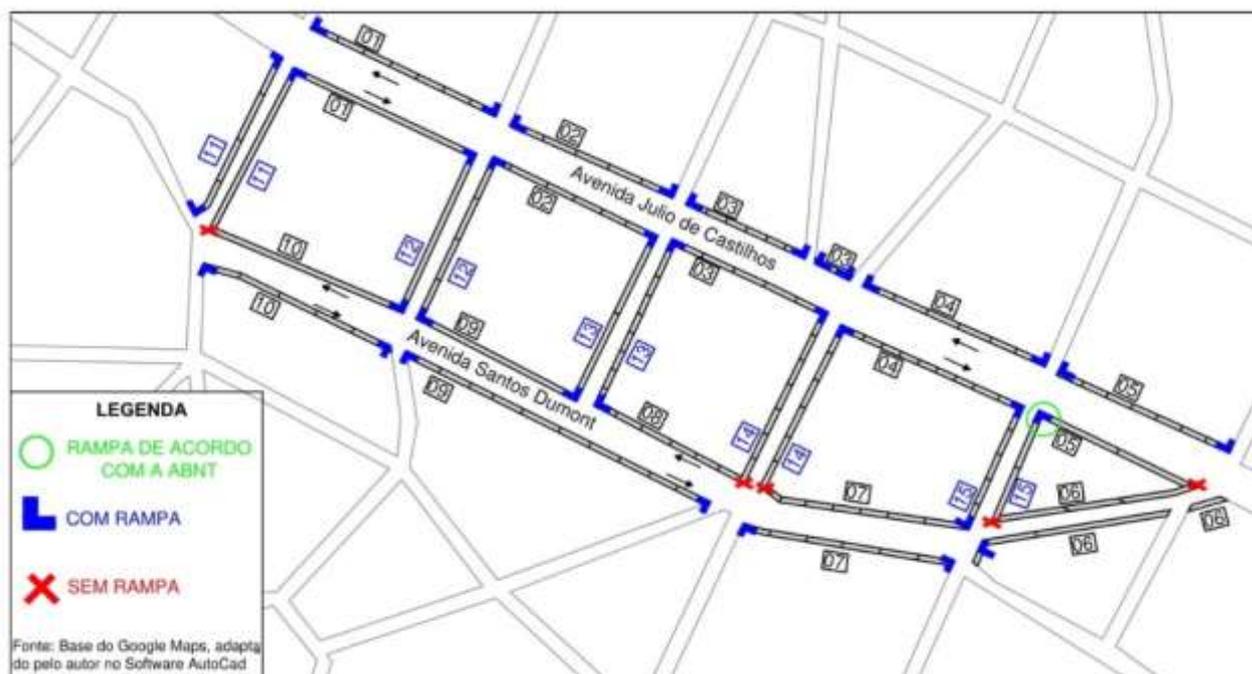
figueiras, e, a mangueira, por possuir muita queda de frutos. Ainda, cita algumas espécies indicadas para plantio em calçadas, como ipê-amarelo, andrago e jequitibá-rosa.

### *Rebaixamento de calçadas (rampas de acesso)*

Na presente pesquisa, foram percorridas as vias principais e secundárias com o intuito de quantificar e qualificar todas as rampas existentes em esquinas. Desta forma, foi realizado um mapeamento das mesmas e, a partir desses procedimentos, pode-se discutir as condições dessas rampas. No total do quadrante, foram quantificadas 35 rampas, dentre todas, apenas uma rampa estava totalmente de acordo com as normativas. As demais, por vezes não apresentavam largura adequada, o que impede a passagem de cadeira de roda, trazendo dificuldade e desconforto ao usuário – muitas não estavam pintadas ou destacadas.

Na figura abaixo, é possível perceber que as quadras 06, 11 e 14 não possuem rampas de acesso ao passeio público. Ainda na quadra 14 nenhuma esquina apresentou rampa, impedindo o cadeirante que está indo da quadra anterior circular confortavelmente na quadra seguinte. Também foi possível concluir que algumas das rampas da praça central da cidade apresentaram largura inferior a 90 cm, o que impede a passagem da cadeira de rodas.

Figura 07: Distribuição das rampas no quadrante em estudo



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pelos autores.

Instrumentos de acessibilidade devem ser instalados de maneira correta para garantir o acesso e a permanência de todas as pessoas na cidade, bem como, a utilização dos seus espaços. Dentre



todas as rampas quantificadas no quadrante, a rampa executada de acordo com as condições propostas pelas ABNT, foi localizada na quadra 05 circulado (assinalada em verde) que apresentou sinalização tátil, largura, inclinação e pintura adequada localizada na Avenida Júlio de Castilhos em frente à CEF. Em algumas situações, pode-se observar que a rampa não foi sinalizada e que não haviam continuidade de rampas, ou seja, o quarteirão possuía rampa, mas o subsequente não, portanto, o cadeirante teria que andar pela via. No quarteirão 14 não havia rampa em nenhuma esquina. Também as rampas encontradas na praça principal do município encontra-se em desconforme do padrão imposto pela ABNT.

### *Vagas de estacionamento*

Para descobrir a quantidade de vagas destinadas a PcD's, procurou-se localizar as vagas regulamentadas nas vias, não analisando as vagas em ambientes internos – ainda que cientes de sua importância. Portanto, ao localizar uma vaga, analisou-se a mesma e suas características, tais como: estar vinculada a uma rampa de acesso à calçada; sinalização horizontal e vertical; posicionamento na via; segurança; e se seguem o desenho e o traçado adequado de acordo com as especificações da ABNT.

Em toda área em estudo, foi detectado apenas duas vagas para PcD, localizada na Avenida Santos Dumont. A resolução N° 304 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), estipula que 2 % das vagas de estacionamentos devem ser destinadas à PcD, podendo sofrer infração caso os municípios não regularizem esta situação (CONTRAN, 2014).

### *Sinalização tátil*

Após serem percorridas todas as calçadas dos quadrantes a fim de analisar quantas apresentaram algum tipo de sinalização tátil, foi constatada que das 137 calçadas, apenas 06 possuíam esta sinalização, situadas em frente a comércio, banco e correios. Como visto no CENSO (2010), 4.548 habitantes possuem alguma deficiência visual, apesar de que dentro desta estimativa há pessoas que sentem alguma dificuldade, a sinalização tátil é importante para essas pessoas se orientarem. Já aos deficientes visuais que não conseguem de modo algum, é de extrema importância para evitar acidentes, e a PcD conseguir ter autonomia ao caminhar na cidade.

Em forma de equivalência, apenas 4,32 % das calçadas apresentaram sinalização tátil. Em relação ao mobiliário urbano, que também necessita de sinalização tátil ao seu redor, isto foi encontrado somente em frente ao Banco CEF. Já as sinalizações táteis encontradas em frente às lojas serviam de guia para a pessoa se localizar até o estabelecimento. Em órgãos estaduais e municipais, não foram encontradas as sinalizações, nem mesmo a praça localizada no primeiro quadrante, onde tem o maior fluxo de pessoas.



## CONCLUSÃO

Um município voltado ao direito do cidadão de ir e vir deve ter um planejamento de espaços que atendam a todos na sociedade. Com a análise do meio urbano central da cidade de Três Passos / RS, constata-se que as calçadas das vias principais do centro apresentam uma boa medição, ou seja, uma largura adequada e estão de acordo com a legislação. Quanto ao diagnóstico da arborização, notou-se que a presença de árvores ou quaisquer tipos de paisagismo estavam presentes em pouco mais da metade das calçadas – o que torna as demais calçadas muito áridas não proporcionando uma boa qualidade ambiental.

Uma deficiência que, em Três Passos / RS, fica evidente é em relação aos tipos de pisos, pois estes, são diversos e variam muito de um quarteirão para outro. Em alguns locais foram encontrados muitos buracos e desníveis que impedem um PcD de circular com segurança, tranquilidade e autonomia, haja vista, que mais de 30 % das calçadas não estão de acordo com o tipo de piso e demais especificações exigidas pelas normativas. Ao tratar das rampas de acesso em esquinas, pode-se notar que as rampas no município não seguem um padrão – muitas são estreitas, sem inclinação necessária, e, algumas vezes, indevidamente sinalizadas. Reforça-se que apenas uma rampa foi executada de acordo com as normativas. Ainda é importante observar que alguns quarteirões não apresentaram continuidade de rampas, portanto, o cadeirante teria que andar pela via para conseguir se locomover, o que traz um grande perigo ao mesmo.

Do ponto de vista legal, o Município, em seu Código de Obras, apresenta uma carência em relação a dados específicos de acessibilidade em calçadas. Hoje, o poder público municipal tem amparos legais (cartilhas, guias, dentre outros materiais) para criar instrumentos que possibilite uma política de acessibilidade na cidade, promovendo um planejamento do espaço urbano pensado numa maneira mais acessível – o que não acontece em Três Passos / RS. Nesse sentido, seria importante revisar o Código de Obras do Município evidenciando diretrizes de como devem ser os passeios públicos levando em consideração as normativas pertinentes e o desenho universal, bem como, intensificar a fiscalização nas construções dos passeios.

Apesar de nossa reflexão estar definida na área central da cidade, entende-se a necessidade de também olhar para os bairros mais afastados do centro, visto que nestes locais a acessibilidade é ainda mais carente. Partilha-se da ideia de que quando há um novo parcelamento de solo (loteamento), este já poderia ser pensado e construídos de acordo com as normas de acessibilidade e de desenho universal com calçadas mais largas, rampas, sinalizações, pisos antiderrapantes. Assim, o espaço urbano iria se adaptando à locais mais democráticos e de uso universal.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050: Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos**. 3.ed. Rio de Janeiro, 16 p. 2015.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/constituicao%20federal.htm>>. Acessado em: 12 de outubro de 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo Nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e que 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/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)> Acessado em: 12 de outubro de 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 12 de 17 de outubro de 1978. **Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc12-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm)>. Acessado em: 12 de outubro de 2017.

BRASIL. Lei Complementar Nº 10, de 03 de outubro de 2006. **Institui o plano de diretor de desenvolvimento integrado de Três Passos e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-tres-passos-rs>>. Acessado em 20 de abril de 2018.

BRASIL. Lei Nº 10.048, de 08 de novembro de 2000. **Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.** Brasília, DF, 19 dez. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10048.htm)>. Acessado em: 10 de outubro de 2017.

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.** Brasília, DF, 19 dez. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm)>. Acessado em: 10 de outubro de 2017.

BRASIL. Lei Nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que 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/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acessado em 10 de outubro de 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Rio Grandedo Sul: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431020>>. Acessado em: 15 de agosto de 2017.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. Resolução nº 304, de 18 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre as vagas de estacionamento destinadas exclusivamente a veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência e com dificuldade de locomoção.**



BRASIL, Disponível em: <[https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO\\_CONTRAN\\_304.pdf](https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_304.pdf)> 12 de junho de 2018.

GARCIA, V.G. Panorama da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 165-187, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v12n1/10.pdf>>. Acessado em: 01 de setembro de 2017.

GRINOVER, L. A hospitalidade urbana: acessibilidade, legibilidade e identidade. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano III, n. 2, p. 29-50, 2. sem. 2006. Disponível em: <<http://revhosp.org/ojs/index.php/hospitalidade/article/view/191>>. Acessado em: 08 de outubro de 2017.

KEPPE JUNIOR, C.L.G. **Formulação de um indicador de acessibilidade das calçadas e travessias**. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, v. 15, n. 24, p. 144-161, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43591>>. Acessado em: 14 de setembro de 2017.

LIMA, D.M.M.C.de. **O espaço de todos, cada um no seu lugar: o uso dos espaços públicos destinados ao lazer em Natal**. Tese (doutorado), Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, UFRN, Natal/RN, 2006.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel. 141 p. (Coleção espaços), 1998.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SÃO PAULO (Município). **Manual de instruções técnicas de acessibilidade para apoio ao projeto arquitetônico**. Prefeitura Municipal de São Paulo, [20--]. Disponível em: <[http://ww.2.prefeitura.sp.gov.br/passeiolivre/pdf/cartilha\\_passeio\\_livre.pdf](http://ww.2.prefeitura.sp.gov.br/passeiolivre/pdf/cartilha_passeio_livre.pdf)>. Acessado em: 12 de outubro de 2017.

SASSAKI, R.K. **Inclusão - construindo uma sociedade para todos**. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

TURISMO E ACESSIBILIDADE. **Manual de orientações: Ministério do Turismo**. Coordenação - Geral de Segmentação, 2. ed, Brasília, 2006. 294 p.



Sessão Temática ST6 - Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

## **CIDADE DO BEM-VIVER: INTER-RELAÇÕES ENTRE INCLUSÃO SOCIOAMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**CITY OF BEM-VIVER: INTER-RELATIONSHIPS BETWEEN SOCIO-ENVIRONMENTAL INCLUSION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**CIUDAD DE BEM-VIVER: INTERRELACIONES ENTRE INCLUSIÓN SOCIOAMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**Kátia Michele Maroski Scherer<sup>1</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>, Eva da Silva Neta<sup>3</sup>, Julia Licks Chassot<sup>4</sup>, Jeferson Grosse Hardt<sup>5</sup>, Sergio Luis Allebrandt<sup>6</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela IMED. Doutor em Educação nas Ciências pela UNIJUÍ.

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. Bolsista CNPq.

<sup>4</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UNIJUÍ. Bolsista UNIJUÍ.

<sup>5</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista Capes/CNPq.

<sup>6</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC.

### **RESUMO**

O planejamento e o crescimento do espaço urbano devem ser compreendidos como algo amplo, em que, obrigatoriamente, necessitam englobar questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas. Quando as cidades são bem planejadas e construídas, o processo de urbanização torna-se mais sustentável e inclusivo. Assim, a metodologia empregada, considerando os procedimentos, estrutura-se por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, ao passo que, o objetivo do texto intenta refletir a cidade do bem-viver no século XXI, levando em conta a importância do desenvolvimento ecológico e sustentável, dado seu impacto na transformação do ambiente natural e construído ao compreender as diversas condições que afetam a dinâmica e a transformação urbana. Percebe-se que planos e projetos que promovam o desenvolvimento resiliente e eco-sustentável, tanto a âmbito municipal, estadual e/ou nacional, devem ser premissas essenciais no planejamento de cidades mais compactas, conectadas, integradas e inclusivas. Nota-se fundamental adotar uma visão sistêmica integrada a curto, médio e longo prazo, primando por um planejamento baseado no suporte da natureza e atendendo a pluralidade presente nos diversos contextos urbanos.

**Palavras-chave:** Cidade. Planejamento urbano. Preservação ambiental. Qualidade de vida.

### **RESUMEN**

La planificación y crecimiento del espacio urbano debe entenderse como algo amplio, que necesariamente debe abarcar aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos. Cuando las ciudades están bien planificadas y construidas, el proceso de urbanización se vuelve más sostenible e inclusivo. Así, la metodología utilizada, considerando los procedimientos, se estructura a través de una investigación bibliográfica y documental, mientras que el objetivo



del texto pretende reflejar la ciudad del bienestar en el siglo XXI, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo ecológico y sostenible. , dado su impacto en la transformación del entorno natural y construido al comprender las diferentes condiciones que inciden en las dinámicas y transformaciones urbanas. Se advierte que los planes y proyectos que promuevan un desarrollo resiliente y ecosostenible, a nivel municipal, estatal y/o nacional, deben ser premisas esenciales en la planificación de ciudades más compactas, conectadas, integradas e inclusivas. Es fundamental adoptar una visión sistémica integrada a corto, mediano y largo plazo, apostando por una planificación basada en el apoyo de la naturaleza y teniendo en cuenta la pluralidad presente en los diversos contextos urbanos.

**Palabras clave:** Ciudad. Urbanismo. Preservación del medio ambiente. Calidad de vida.

### ABSTRACT

The planning and growth of urban space must be understood as something broad, which must necessarily encompass social, economic, environmental, cultural and political issues. When cities are well planned and built, the urbanization process becomes more sustainable and inclusive. Thus, the methodology used, considering the procedures, is structured through a bibliographical and documentary research, while the objective of the text intends to reflect the city of well-being in the 21st century, taking into account the importance of ecological development. and sustainable, given its impact on the transformation of the natural and built environment by understanding the different conditions that affect urban dynamics and transformation. It is noticed that plans and projects that promote resilient and eco-sustainable development, at the municipal, state and/or national level, must be essential premises in the planning of more compact, connected, integrated and inclusive cities. It is essential to adopt an integrated systemic vision in the short, medium and long term, striving for planning based on the support of nature and taking into account the plurality present in the various urban contexts.

**Keywords:** City. Urban planning. Environmental preservation. Quality of life.

### INTRODUÇÃO

São enormes os desafios ao pensar uma cidade do bem-viver, pois tem-se uma grande diversidade do meio urbano ao considerar pessoas de diferentes, raças, culturas, gêneros, aptidões, etc. Para que seja possível viver em um ambiente sustentável, seguro e inclusivo é preciso que as cidades sejam planejadas para tais condições, propiciando a melhoria da qualidade de vida dos seus usuários e proporcionando o equilíbrio entre o ambiente construído e a natureza. O presente e o futuro dependem do empenho e da valorização dada à sustentabilidade ambiental, haja vista, que preservar o meio ambiente e proteger os recursos renováveis é um ato pela vida, não só para a humanidade, mas também, para todos os seres que habitam a Terra.

As pessoas têm o compromisso para com as gerações futuras em deixar um ecossistema que continue fornecendo os recursos necessários para a sobrevivência. Ou seja, em uma cidade sustentável deve haver padrões e dinâmicas de desenvolvimento adequados ao considerar o uso,



o respeito e o cuidado com os recursos ambientais. Para Souza (2021) a sustentabilidade ambiental relaciona-se com o princípio de encontrar um equilíbrio entre a disponibilidade dos recursos naturais e o uso deles pela sociedade. Ou seja, tornar-se prudente equilibrar a proteção do meio ambiente com o que ele pode oferecer em consonância com a qualidade de vida da população.

Variadas alternativas ambientais são pensadas nessa seara com o intuito de diminuir e prevenir a degradação do Planeta, de forma especial, nos espaços urbanizados trazendo uma articulação entre a cidade do bem bem-estar e as inter-relações da sustentabilidade e inclusão social e ambiental. Para Minayo (2002) a sustentabilidade ambiental nos espaços urbanizados decorre da necessidade de discutir como as sociedades pesquisam e utilizam os recursos naturais, a fim de considerar alternativas para protegê-los. Logo, a preservação ambiental está estreitamente ligada ao conceito de desenvolvimento sustentável e as graves degradações ambientais devido as ações antrópicas.

O objetivo do texto<sup>1</sup> é refletir sobre a cidade do bem-viver do século XXI, considerando a importância do desenvolvimento global e a preservação ambiental, dado seu impacto na transformação do ambiente natural e construído ao compreender as diversas condições e ações antrópicas que afetam a dinâmica e a transformação das cidades. A metodologia empregada, através dos procedimentos, estrutura-se por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo que a pesquisa bibliográfica calca-se em teorias já publicadas propiciando que o pesquisador aproprie-se do conhecimento podendo sistematizar, analisar e (re) interpretar o material pesquisado, enquanto, a pesquisa documental apoia-se em fontes primárias (dados e informações) que precisam de um olhar científico e analítico.

## **INCLUSÃO E OS SISTEMAS NATURAIS E ANTRÓPICOS**

O desenvolvimento das cidades e a conexão dos espaços públicos com as pessoas necessitam ser inclusos e construídos a partir de certas especificidades antrópicas. Os espaços urbanos devem ser conectados ao ambiente social, de modo a aproximar um equilíbrio entre espaço urbanizado e a natureza, preocupando-se com o meio ambiente e fomentando condições prazerosas e eficientes de mobilidade e inclusão, de tal maneira, que propicie a todos uma melhor qualidade de vida, tornando a cidade mais integrada, construindo políticas de uso do solo que viabilizam o equilíbrio dos sistemas naturais e antrópicos.

A solução para fomentar o desenvolvimento sustentável e a inclusão socioambiental é oferecer condições de conforto, acessibilidade e segurança para a população. Componentes como infraestrutura, mobilidade, mobiliário urbano, requalificação de áreas degradadas (praças e áreas esportivas e de lazer), dentre outros, são alguns dos componentes para uma urbanização

---

<sup>1</sup> O texto faz parte das reflexões oriundas do Projeto de Pesquisa “Patrimônio territorial urbano: a preservação da arquitetura patrimonial e suas inter-relações com a memória, identidade, pertencimento, cidadania e o planejamento das cidades”, que conta com apoio da Agência de Fomento FAPERGS, edital nº 10/2021 – ARD/ARC, sob Termo de Outorga nº 22/2551-0000588-8. Pesquisa desenvolvida junto aos Grupos de Pesquisa Gtec - Espaço Construído, Sustentabilidade e Tecnologias e GPDeC - Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



adequada propiciando inclusão e melhoria da qualidade de vida das pessoas. Os espaços urbanos presentes nas cidades raramente são percebidos, em sua totalidade, pelos seus usuários. Para Lynch (1997) muitos habitantes não possuem consciência do valor potencial de entornos harmoniosos, daquilo que um determinado espaço pode significar em termos de prazer cotidiano. Logo, é preciso levar em consideração não apenas a cidade em si, mas a cidade do modo como é percebida por cada uma das pessoas que experimentam o espaço, o lugar.

O sistema social é formado pelos espaços urbanos onde as atividades humanas constituem-se, ao perceber que tais espaços compõem um conjunto de lugares que estabelecem e desenvolvem atividades vinculadas às questões humanas e cidadãs. Para Herzog (2013) as cidades do terceiro milênio devem ser compactas, com concentração de usos diversos que permitam ao pedestre ter acesso fácil, rápido e seguro por meio da articulação de espaços sociais vivos, em contato com a natureza e seus processos e fluxos. Esse é um ponto importante, uma vez que, não basta um sistema de espaços livres, pois é urgente que sejam multifuncionais cumprindo funções sociais e, ao mesmo tempo, ecológicas.

No mundo capitalista tendencialmente potencializa-se, com o passar dos anos, as desigualdades, e, junto com estas, o meio ambiente vem sendo degradando paulatinamente pela falta de uma visão preservacionista e de um desenvolvimento mais sustentável. Nota-se evidente, na contemporaneidade, uma crescente desigualdade social e econômica com fortes implicações para o campo ambiental. Na visão de Barquero e Cremonese (2006), essa situação decorre da escolha de um modelo neoliberal de desenvolvimento produtivo que acelera o modelo atual gerando questionamentos em relação à racionalidade econômica e tecnológica dominante.

Torna-se perceptível a cristalização de uma sociedade mercadologizada, servil aos ditames de um modelo desenvolvimentista, baseada numa visão de mundo antropocêntrica. Nessa conjuntura, as questões que envolvem a sustentabilidade têm sido foco de muitos pesquisadores, uma vez que representam uma preocupação legítima das sociedades contemporâneas. Neste sentido, Melo (2006) comenta que um processo de desenvolvimento baseado no capitalismo degenerado tornou-se insustentável do ponto de vista social, econômico, ambiental e etc. Assim, os processos desenvolvimentistas trouxeram consigo a necessidade de modificar o nosso modo de vida, tornando-a mais sustentável. Nessa perspectiva:

[...] o termo implica na manutenção quantitativa e qualitativa do estoque de recursos ambientais, utilizando tais recursos sem danificar suas fontes ou limitar a capacidade de suprimento futuro, para que tanto as necessidades atuais quanto aquelas do futuro possam ser igualmente satisfeitas. (AFONSO, 2006, p. 11).

Um dos indicadores de uma cidade do bem-viver é a preservação dos sistemas naturais utilizados e preservados por ela, haja vista, que os sistemas naturais são fatores de influencia nos padrões e processos que ocorrem nas paisagens urbanas. As estruturas e formas ambientais cumprem e acarretam diversas funções como base para a ocupação urbana. Herzog (2013) alerta que uma cidade sustentável para o terceiro milênio deve ser compacta, centralizando diversos usos, possibilitando a entrada de pedestres com facilidade, rapidez e segurança por meio da articulação de espaços sociais vivos, em contato com a natureza e seus processos e fluxos. Logo:

Sustentabilidade como substantivo exige uma mudança na relação com a natureza, a vida e a Terra. A primeira mudança começa com outra visão da realidade. [...]. Nós



não estamos fora e acima dela como um dominador, mas dentro e quem se importa em alavancar seus ativos, respeitando seus limites. [...]. Sustentabilidade como substantivo se alcançará o dia que mudarmos nossa maneira de habitar a Terra [...]. (BOFF, 2011, on-line).

A abordagem sistêmica estabelecida na relação sociedade e natureza vem expandindo e, ao longo do tempo, será fundamental para compreender os fenômenos ambientais decorrentes dessa complexa relação. Herzog (2013) observa que a arborização, a biodiversidade local e a produção de alimentos orgânicos locais são consideradas as bases para uma cidade sustentável e resiliente. A autora supracitada comenta que neste sentido as árvores são vitais nos sistemas biológicos urbanos, pois o somatório das árvores de uma cidade constitui a floresta urbana, e sua presença saudável em ruas, praças e parques proporciona serviços ecossistêmicos insubstituíveis, portanto, a arborização urbana deve ser prioritária para cidades sustentáveis.

Nota-se claramente que variadas condições econômicas, sociais e políticas validam e atestam diferentes sistemas ambientais em variados contextos ao constituírem especificidades ocupadas de maneira diferenciada, dependentes do caráter de apropriação dos benefícios. Amorim e Oliveira (2007) comentam que essas relações estão intimamente relacionadas à necessidade da sociedade de produção de bens materiais de consumo e desenvolvimento, o que na maioria das vezes leva a uma constante crise entre sociedade e natureza, esta última, muitas vezes, responde de forma catastrófica, quando atinge seu limiar de equilíbrio dinâmico.

Cidades com sistema circulatório de baixo impacto são mais saudáveis ao oferecerem melhor qualidade de vida às pessoas – mais saúde e menor custo em seguridade social, portanto, maior produtividade e qualidade. Cidades do bem-viver propiciam espaços inteligentes tornando seus moradores mais felizes e menos estressados, ao passo que, a sustentabilidade ambiental dessas cidades deve estabelecer um equilíbrio entre o que a natureza tem a oferecer. Os limites do consumo dos recursos naturais devem instigar a proteção dos ecossistemas atendendo as necessidades sociais, econômicas e ambientais da população ao estimular e sustentar um desenvolvimento ambiental equilibrado no meio urbanizado.

## **INFRAESTRUTURA VERDE E SUSTENTABILIDADE**

O processo de urbanização vivenciado nas últimas décadas traz o protagonismo às cidades, porém, desafios também emergem, como ameaças ambientais (poluição, enchentes, ondas de calor, epidemias, etc.), escassez de recursos (água, energia, minerais, etc.) e desigualdade social e econômica. Nesse caminho, a sustentabilidade ambiental deve estar estruturada de forma planejada, inovadora e inclusiva ao considerar uma gestão pública participativa, prestando serviços de forma eficaz, reduzindo as desigualdades, construindo resiliência e dignificando a qualidade de vida de todas as pessoas. A sustentabilidade ambiental deve relacionar-se em fomentar oportunidades igualitárias para todos, propiciando e instigando que a inclusão social faça parte na grande maioria dos territórios.

Dentre os diversos conceitos existentes ao considerar uma cidade adequada para viver, a mesma deve estar imbuída de um desenvolvimento urbano alinhado a aspectos econômicos, sociais, cultural e, especialmente, ambientais. A sustentabilidade ambiental tem muito a ver com o



processo da vida estar ali e para conseguir isso é preciso mudança, não só no sentido comportamental, mas também, no sentido de processo para contribuir com o desenvolvimento de todo o Planeta. Nessa perspectiva, é fundamental que os sistemas (econômico, social e ambiental) coexistam para que possa contribuir para uma sociedade melhor, mais justa, igualitária e equilibrada – progresso e sustentabilidade não são mais atos concorrentes, devem estar alinhados e andar juntos: essa é a grande diferença para o século XXI. Logo:

[...] o estabelecimento de um processo de desenvolvimento que conduza a um padrão estável de crescimento, com uma distribuição equitativa da renda e dos ativos, assegurando uma melhoria substancial dos direitos das grandes massas da população e uma redução das atuais diferenças entre os níveis de vida daqueles que têm e daqueles que não têm. (SACHS,1996, p. 474).

As cidades do bem-viver precisam incluir, também, precisam efetivar ações sustentáveis voltadas à recuperação e manutenção dos recursos naturais, promovendo o uso de mecanismos de energia renovável, tratando e limpando os rios que abastecem a cidade, lidando com o crescimento exponencial dos resíduos sólidos, utilizando soluções de construção de inovação, etc. Para Herzog (2013) uma cidade ambientalmente sustentável é aquela que adota práticas destinadas a desenvolver, proteger o meio ambiente e proporcionar qualidade de vida para sua população, promovendo a integração do verde ao meio urbano ao mesmo tempo em que presta serviços de qualidade e planejados à população, como reaproveitamento de água da chuva, uso de combustíveis fósseis, oferta de transporte alternativo, reciclagem e extração seletiva de madeira, reflorestamento.

A cidade é um habitat notavelmente humano, dinâmico e vivo sempre em constante mudança, ao passo que, o rápido e acelerado crescimento das cidades provoca uma série de intervenções da natureza. Nesse viés, a infraestrutura verde apresenta-se como uma alternativa para estabelecer uma conexão da cidade com os elementos naturais, utilizando ferramentas, propostas, intervenções e soluções ambientais fomentando o bem-estar à civilização humana. O conceito de infraestrutura verde ainda é recente e prende-se à uma proposta para solucionar problemas de forma sustentável instigando a redução de catástrofes naturais por meio de estudos meteorológicos e climáticos nas cidades. A infraestrutura verde envolve vários processos e atitudes que, quando incorporada ao planejamento urbano, por meio de leis e normativas de valorização do espaço natural e construído, propicia bem-estar e qualidade de vida a todos.

A infraestrutura verde está entendida como uma rede interconectada de áreas verdes naturais e outros espaços abertos que conservam valores e funções ecológicas, sustentam ar e água limpos e ampla variedade de benefícios para as pessoas e para a vida silvestre, podendo orientar as ações de planejamento e desenvolvimento territoriais garantindo a existência dos processos vivos no futuro. (SOLERA *et. al.*, 2020, p. 01).

O conceito de infraestrutura verde vincula-se a uma estrutura com extensões preservacionistas nos espaços urbanos estimulando a biodiversidade e mantendo os sistemas ecológicos naturais, garantindo a qualidade do ar e dos recursos hídricos, ao estabelecer uma contribuição direta para a saúde das pessoas. Solera *et. al.* (2020), trazem que foi em 1994, na Flórida, que o termo infraestrutura verde foi cunhado pela primeira vez por meio do relatório da Comissão de Greenways, encaminhado ao governo sobre estratégias de conservação do meio ambiente. Para Souza (2022), a infraestrutura verde é um instrumento que permite obter benefícios ecológicos,



econômicos e sociais através de soluções baseadas na natureza, podendo assegurar múltiplas funções e benefícios em um mesmo espaço.

As cidades do bem viver possuem uma estreita relação com as premissas de sustentabilidade, ao passo que, desenvolvem uma atuação contínua no desenvolvimento, crescimento e avanço sustentável, alinhando os princípios ambientais, econômicos, sociais e culturais com a governança e políticas públicas sustentáveis. É possível e preciso sensibilizar a população acerca dos problemas do meio ambiente urbano, facilitando o processo de tomada de consciência sobre a gravidade dos impactos e a necessidade urgente de ações de gestão sustentável nos espaços urbanizados. A inclusão e a participação das pessoas em projetos de gestão e educação ambiental permitem a valorização da dignidade humana e o exercício da cidadania. Nesse entendimento:

Cidades sustentáveis são aquelas que possuem ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da sua população, pautadas na economia sustentável, vitalidade cultural e principalmente na responsabilidade ambiental. O número absoluto de pessoas que moram nas cidades sustentáveis agora e o que devem se mudar para elas nos próximos anos é surpreendente. Prevê-se que cerca de dois terços da população mundial viva em uma área urbana até 2050. Isso significa que também há implicações financeiras importantes e ambientais, como o clima extremo, tempestades inesperadas, inundações e outros transtornos. Muitas cidades já estão lutando com a degradação ambiental, o congestionamento do tráfego, a infraestrutura urbana inadequada e a falta de serviços básicos, como abastecimento de água, saneamento e gestão de resíduos. As pegadas ambientais das cidades são bastante alarmantes e podem ameaçar os recursos naturais necessários para sustentar as taxas de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. GUERRA (2022, on-line).

A cidade ecológica é aquela caracterizada por procedimentos voltados a responsabilidade ambiental, haja vista, que a população mundial irá crescer nas zonas urbanas de forma exponencial nos próximos anos, percebendo-se assim, a necessidade urgente de combater a degradação do meio ambiente. Nessa ótica, a educação ambiental torna-se fundamental na busca de possibilidades e caminhos para a redução de impactos socioambientais e para o controle social do uso dos recursos naturais. A educação pela preservação do meio ambiente é um processo de construção dinâmico, empreendedor, permanente e interativo permitindo que as pessoas implicadas sejam atores transformadores em seus espaços de habitação. Logo:

A educação ambiental permite uma consciência crítica da sociedade acerca das questões ambientais e é uma ferramenta que visa novas atitudes ambientais, práticas de preceitos ambientais e minimização dos danos causados à natureza. Com isso, a sociedade adota soluções para a mitigação de problemas que ela mesma causa, contribuindo para a diminuição de desastres e minimização da degradação ambiental. MELLO (2017, on-line).

Cabe aos governos propiciar, através de políticas públicas ambientais, estratégias para que cada cidadão compreenda os fenômenos naturais, as ações antrópicas e suas consequências para com o ambiente. É fundamental a construção de uma consciência ambiental que promova uma postura de construção de uma sociedade socialmente justa, equilibrada e sustentável. O debate acerca da inclusão ambiental nas cidades está cada vez mais relevante, fator que faz com que



as pessoas sejam instigadas a abandonarem comportamentos excludentes, discriminatórios e degradantes.

A infraestrutura verde aliada a cidade do bem-viver devem promover o questionamento e atitudes modificadoras, visando melhorar a qualidade de vida do Planeta para todos, considerando a relação do homem com a natureza. Assim, a inclusão ambiental é importante para combater a segregação viabilizando a democratização de diversos espaços e serviços para aqueles que não possuem acesso a eles. O futuro da qualidade ambiental depende de um desenvolvimento sustentável acreditando que a proteção do ambiente natural e construído deve ser responsabilidade de todos e realizado de forma consciente e permanente.

## CONCLUSÃO

A biodiversidade fornece serviços ecossistêmicos insubstituíveis e para manter a qualidade de vida urbana, ela deve conviver harmoniosamente com as ações antrópicas. A natureza estruturase como elemento central na continuidade da espécie humana propiciando qualidade de vida e de saúde para a sobrevivência de todos. Mostra-se primordial considerar possíveis cenários que afetam todos, sob as incertezas atuais, provocadas principalmente pelas mudanças climáticas e pelo esgotamento dos recursos naturais, incluindo biodiversidade, ar, água, etc. Há a necessidade de valorizar a água e a biodiversidade, restaurando rios, lagoas e lagos limpos, não apenas para o bem-estar, mas também para que a biodiversidade nativa possa florescer e espalhar-se.

Uma consciência ambientalmente mais crítica deve ser capaz de dispor de serviços básicos que garantam condições de uma vida mais segura e saudável para todos, além de aumentar os níveis de inclusão social e ambiental para as pessoas que não possuem acesso a serviços básicos – premissa fundamental porque os sistemas urbanos devem ser multifuncionais cumprindo funções sociais e ecológicas. É importante compreender as alterações urbanas e as suas consequências, ao longo do tempo, haja vista, que as cidades devem valorizar a biodiversidade, ao passo que, a infraestrutura verde deve oferecer oportunidades para preservar o ambiente natural e construído.

A infraestrutura verde oferece enormes oportunidades para mudar o ambiente ao repensar a intervenção humana. Diante dessa situação, muitos governos têm assumido o desafio de reorganizar os espaços urbanos, adaptando-se às mudanças ambientais e protegendo os ecossistemas. O poder público e o setor privado têm papel fundamental para o que o desenvolvimento sustentável e inclusivo aconteça, de maneira a definir políticas urbanas que viabilizem o planejamento urbano capacitado, coerente e participativo. A cidade do bem-viver deve garantir os recursos naturais para as gerações futuras, por isso deve estimular políticas públicas voltadas ao equilíbrio dos elementos naturais.

A alfabetização eco-urbanística deve permitir compreender a relação entre homem e natureza, ao passo que, a natureza é indispensável para sobrevivência humana. As cidades do bem-viver devem obrigatoriamente elevar o padrão da qualidade de vida da população coibindo o crescimento e o consumo desordenados, adotando efetivamente políticas públicas e ações que



impactam positivamente no fomento da sustentabilidade. Nessa perspectiva, o planejamento urbano é fundamental para entender as vulnerabilidades atuais, evitar o risco de desastres naturais e proporcionar benefícios imediatos para melhorar a qualidade de vida, permitindo que a cidade torne-se mais sustentável e resiliente aos desafios da humanidade. A sensatez da cidade está em como o desenvolvimento sustentável preocupa-se com as futuras gerações evitando a escassez de recursos naturais, novas epidemias e/ou outros desastres proeminentes.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, C. M. **Sustentabilidade: caminho ou utopia?** São Paulo: Annablume, 2006. p. 72.

AMORIM, R. R.; OLIVEIRA, R. C. Análise Geoambiental dos setores de encosta da área urbana de São Vicente-SP. **Sociedade e Natureza**. Ano 19, n. 37. 19-40p. 2007.

BARQUERO, M; CREMONESE, D. Apresentação. In: BARQUERO, M; CREMONESE, D. (Org.). **Capital social: teoria e prática**. Ijuí: Unijuí, 2006. p.7-17.

BIGLIARDI, R. V.; CRUZ, G. R. O papel da educação ambiental frente à crise civilizatória atual. **Ambiente & Educação**, Rio Grande, v. 12, p.127-141, 2007.

BOFF, L. **Sustentabilidade: adjetivo ou substantivo?** 2011. Disponível em: <https://leonardoboff.org/2011/06/07/sustentabilidade-adjetivo-ou-substantivo/>. Acesso em: 07 ago. 2022.

GUERRA, B. **Cidades sustentáveis: o que são e quais suas características**. 2019. Disponível em: <https://meiosustentavel.com.br/cidades-sustentaveis/>. Acesso em: 07 de Ago. 2022.

HERZOG, C. P. **Cidades para todos (re) aprendendo a conviver com a natureza**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X : Inverde, 2013.

LINCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MELLO, L. G. de. **A importância da educação ambiental no ambiente escolar**. 2017. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2017/03/14/importancia-da-educacao-ambiental-no-ambiente-escolar-artigo-de-lucelia-granja-de-mello>. Acesso em 17 de Ago. 2022.

MELO, M. M. **Capitalismo versus sustentabilidade: o desafio de uma nova ética ambiental**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; Abrasco, 2002



SACHS, I. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 469-494.

SOLERA, M. L. *et al.* Infraestrutura verde: alternativa para a criação de cidades resilientes e sustentáveis. In: MAGNONI JÚNIOR, L. *et al* (org.). **Redução do risco de desastres e a resiliência no meio rural e urban**. São Paulo/SP: Centro Paula Souza, 2020. p. 841-854.

SOUZA, A. **Infraestrutura verde: um caminho para a sustentabilidade hídrica**. 2020. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2020/04/20/infraestrutura-verde-um-caminho-para-a-sustentabilidade-hidrica/>. Acesso em: 22 Ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST6: Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

## DESENVOLVIMENTO LOCAL E O PAPEL EDUCADOR: ESTUDO DE CASO EM CIDADE DO NOROESTE GAÚCHO.

LOCAL DEVELOPMENT AND THE EDUCATORY ROLE: CASE STUDY IN A CITY OF NOROESTE GAÚCHO.

DESARROLLO LOCAL Y EL ROL EDUCATIVO: UN ESTUDIO DE CASO EN UNA CIUDAD DEL NOROESTE GAÚCHO.

**Marjana Eloisa Henzel<sup>1</sup>, Laiane Flores<sup>2</sup>, Fernanda Braga Royer Camargo<sup>3</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>4</sup>, Pedro Luis Buttenbender<sup>5</sup>.**

<sup>1</sup>Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS.

<sup>2</sup>Doutoranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS. Bolsista Prosup/Capes

<sup>3</sup>Mestranda em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unijuí RS. Bolsista SESCOOP.

<sup>4</sup>Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/Unijuí RS. Pós-Doutor 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.

<sup>5</sup>Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/Unijuí RS. Doutor em Administração (UNAM e UFMS). Mestre em Gestão Empresarial (FGV/Ebape). Administrador e Tecnólogo. Estagiário Pós-Doc no PPGDPP-UFFS.

### RESUMO

A Cidade Educadora é aquela que, para além de suas funções tradicionais, reconhece, promove e exerce papel educador na vida de crianças e adultos, assumindo como desafio permanente a formação integral de seus habitantes. Neste artigo buscou-se dissertar conceitualmente a respeito de Cidades Educadoras e aproximando tais definições/conceitos/terminologias ao *locus* de estudo para a cidade de Santo Cristo (RS), situada no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o qual vem fazendo parte dos estudos de um grupo de pesquisadores brasileiros sobre a temática do patrimônio territorial e as suas seis dimensões. Foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre a temática central, os princípios básicos constituídos internacionalmente e nacionalmente, estudos de Morigi e ações desenvolvidas pela AICE. Para o estudo empírico foram realizadas buscas detalhadas no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal da cidade em estudo. Verificou-se que Santo Cristo (RS) não é credenciada como Cidade Educadora, não dispendo de selo identificador. Entretanto possui relevância pelo seu papel educador que desenvolve em todos os seus espaços bem como, a cidade apresenta fortes indicativos de Cidade Educadora. Se assim desejasse ser nomeada poderia realizar os trâmites necessários para se associar à rede AICE. Em suma, a cidade traz consigo várias ações educadoras e como tais estão ativadas principalmente com a participação cidadã que articuladamente estão engajadas com a gestão pública. Essa aproximação dos cidadãos, para com seu papel educador, promove o desenvolvimento local num *continuum* movimento endógeno para com as mais diversas entidades atuantes na cidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Palavras-chave:** Cidade educadora. Desenvolvimento local. Ações educadoras. Participação cidadã.

## RESUMEN

La Ciudad Educadora es aquella que, además de sus funciones tradicionales, reconoce, promueve y juega un papel educativo en la vida de niños y adultos, asumiendo como desafío permanente la formación integral de sus habitantes. En este artículo, buscamos discutir conceptualmente sobre Ciudades Educadoras y acercar tales definiciones/conceptos/terminologías al locus de estudio para la ciudad de Santo Cristo (RS), ubicada en el Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul, que tiene sido parte de los estudios de un grupo de investigadores brasileños sobre el tema del patrimonio territorial y sus seis dimensiones. Se realizó una búsqueda bibliográfica sobre el tema central, los principios básicos establecidos a nivel internacional y nacional, estudios de Morigi y acciones desarrolladas por AICE. Para el estudio empírico se realizaron búsquedas detalladas en la página web del Ayuntamiento de la ciudad objeto de estudio. Se constató que Santo Cristo (RS) no está acreditada como Ciudad Educadora, al no tener sello identificativo. Sin embargo, tiene relevancia por su rol educativo que se desarrolla en todos sus espacios, así como, la ciudad presenta fuertes indicios de Ciudad Educadora. Si así lo deseara, podría realizar los trámites necesarios para incorporarse a la red AICE. En definitiva, la ciudad trae consigo varias acciones educativas y como tal se activan principalmente con participación ciudadana que se articulan con la gestión pública. Esta aproximación de los ciudadanos, hacia su rol educativo, promueve el desarrollo local en un continuo movimiento endógeno hacia las más diversas entidades que operan en la ciudad.

**Palabras clave:** Ciudad educadora. Desarrollo local. Acciones educativas. Participación ciudadana.

## ABSTRACT

The Educating City is one that, in addition to its traditional functions, recognizes, promotes and plays an educational role in the lives of children and adults, taking on as a permanent challenge the integral formation of its inhabitants. In this article, we sought to discuss conceptually about Educating Cities and approaching such definitions/concepts/terminologies to the locus of study for the city of Santo Cristo (RS), located in the Northwest of the State of Rio Grande do Sul, which has been part of the of studies by a group of Brazilian researchers on the topic of territorial heritage and its six dimensions. Bibliographic research was carried out on the central theme, the basic principles established internationally and nationally, studies by Morigi and actions developed by AICE. For the empirical study, detailed searches were carried out on the website of the City Hall of the city under study. It was found that Santo Cristo (RS) is not accredited as an Educating City, not having an identifying seal. However, it has relevance for its educational role that it develops in all its spaces, as well as, the city presents strong indications of Educating City. If it so wished to be nominated, it could carry out the necessary procedures to join the AICE network. In short, the city brings with it several educational actions and as such they are activated mainly with citizen participation that are articulated with public management. This approximation of citizens, towards their



educational role, promotes local development in a continuum endogenous movement towards the most diverse entities operating in the city.

**Keywords:** Educating city. Local development. Educative actions. Citizen participation.

## INTRODUÇÃO

A cidade é um espaço de relações humanas que se materializam na arquitetura e se conectam com as imaterialidades da cultura. As relações humanas se manifestam em todos os cenários visíveis e invisíveis e disso decorrem as características que descrevem o espaço urbano. Viver na cidade é um jeito de ser e quanto mais for um jeito consciente de si, do outro e das relações que se estabelecem na materialidade e na imaterialidade. Assim, educar para a vida e para a vida na cidade é um desafio humano de tornar a vida e o espaço melhor, na sustentabilidade e nas atitudes colaborativas.

Algumas cidades no mundo se desafiaram no projeto de se educar para a sustentabilidade e para a preservação da vida. Neste artigo estaremos dissertando conceitualmente a respeito de Cidades Educadoras e aproximando tais definições/conceitos/terminologias ao *locus* de estudo para a cidade de Santo Cristo (RS) que está localizada na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o qual faz parte dos estudos de um grupo de pesquisadores brasileiros sob a temática central do patrimônio territorial e as suas seis dimensões.

Diversos estudos estão sendo realizados sobre a temática das cidades educadoras que, em sua maioria, abordam questões pontuais, especialmente quanto às características e ações educadoras que são realizadas nestas cidades, entretanto, pouco se tem analisado sobre as cidades que oficialmente não são reconhecidas como “Cidades Educadoras”, mas que em suas práticas cotidianas já desenvolvem e priorizam a realização de ações educadoras, de forma a garantir o cuidado e o bem-viver da sua população.

Este artigo, além da introdução, está estruturado em seis seções para o desenvolvimento do estudo: a primeira seção traz os principais métodos para este estudo de caso; segunda seção apresenta os principais conceitos e marcos históricos do Movimento das Cidades Educadoras; na terceira seção traremos uma abordagem sobre o desenvolvimento local frente ao papel de cidade educadora; na quarta seção apresentamos as principais evidências do papel educador na cidade de Santo Cristo (RS) e a última seção será para as considerações finais e contribuições para estudos locais.

## METODOLOGIA

O presente artigo traz consigo uma investigação sobre a questão social, com foco central na própria sociedade, como ela se organiza de uma forma própria em determinado espaço e a partir destas determinações constrói seu futuro, numa dialética do que está dado e o que será fruto do seu protagonismo (MINAYO, 2013). Caracteriza-se também por ser de caráter descritivo, pois pretende-se descrever os fenômenos presentes, as situações atuais e os eventos (GRESSLER, 2004), além de ser uma pesquisa aplicada com enfoque interpretativo, onde o mundo e a sociedade são compreendidos de acordo com a perspectiva daqueles que o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



vivenciam, qualitativa pois o objeto de pesquisa é construído socialmente, ou seja, o estudo da experiência vivida e dos processos de interação social (GIL, 2018).

Como pretende-se analisar uma comunidade específica, entende-se que temos então um estudo de caso que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade, em seu contexto de vida real, tendo por base a solicitação de dados e informações a um grupo de pessoas de uma determinada área, relacionado ao problema estudado para, após a análise, obter conclusões correspondentes aos dados coletados (YIN, 2001).

Para alcançar os objetivos propostos no trabalho, a estratégia de coleta de dados adotada foi a pesquisa bibliográfica sobre os principais conceitos/definições/terminologias sobre o tema central das cidades educadoras e as informações foram coletadas/extraídas detalhadamente do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal da cidade em estudo, aproximando o estudo de caso à temática em questão.

## BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS CIDADES EDUCADORAS

O Movimento das Cidades Educadoras ganhou força e notoriedade no início dos anos 1990 com o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, na Espanha. Neste Congresso, um grupo de cidades representadas por seus agentes políticos, pactuaram objetivos em comum, buscando trabalhar de forma conjunta em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes.

Seus princípios fundamentais foram sintetizados e atualizados em 2004, após diversos congressos e debates, em um documento intitulado Carta das Cidades Educadoras<sup>1</sup>. A referida Carta é composta por vinte princípios, divididos em três capítulos, sendo: I) O direito a uma cidade educadora; II) O compromisso da cidade; e III) Ao serviço integral das pessoas. Os referidos princípios buscam propor ações que educam ao longo da vida e que transcendem os muros das escolas, constituindo-se como uma ferramenta de transformação social.

A cidade será educadora quando reconheça, exercite e desenvolva, além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços) uma função educadora, quando assuma a intencionalidade e responsabilidade cujo objetivo seja a formação, promoção e desenvolvimento de todos seus habitantes, começando pelas crianças e pelos jovens. (Fragmento da Introdução da Carta das Cidades Educadoras, Declaração de Barcelona, 1990).

No Brasil há atualmente 24 cidades oficialmente reconhecidas como Cidades Educadoras, sendo as seguintes<sup>2</sup>: Araraquara (SP), Camargo (RS), Carazinho (RS), Curitiba (PR), Gramado (RS), Guaporé (RS), Guarulhos (SP), Horizonte (CE), Marau (RS), Mauá (SP), Nova Petrópolis (RS), Passo Fundo (RS), Porto Alegre (RS), Raul Soares (MG), Santiago (RS), Santo André (SP), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Carlos (SP), São Gabriel (RS), São Paulo (SP), Sarandi (RS), Soledade (RS) e Vitória de Santo Antão (PE). Ambas atendem aos princípios da Carta das Cidades Educadoras e estão comprometidas com a inclusão social, qualidade de vida, oferta de ações de capacitação e conscientização à sua população, em espaços formais e não-formais envolvendo todos os seus habitantes. Após a formalização do trâmite como Cidades Educadoras e o respectivo aceite, todas passam a compor uma associação internacional (AICE).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Conforme Morigi (2014), a Cidade Educadora é ela própria uma cidade em rede, uma cidade que se organiza, com todos os seus atores, instituições e intervenientes do espaço urbano, para oferecer, diariamente e ao longo da vida, oportunidades de aprendizagem e formação para todos os seus cidadãos, numa tentativa de aproximação dos cidadãos ao seu território.

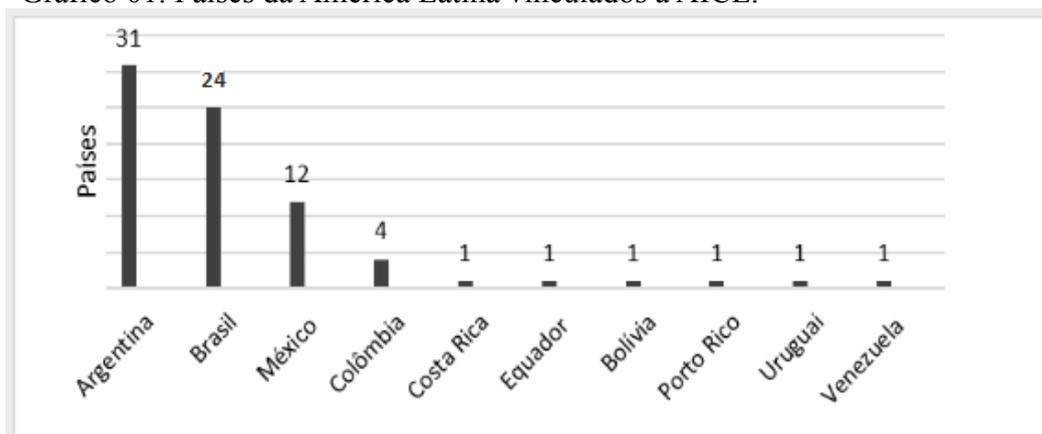
A Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) é uma associação sem fins lucrativos constituída como uma estrutura permanente de colaboração entre governos locais que se comprometem a reger-se pelos princípios inscritos na Carta das Cidades Educadoras. Qualquer governo local que aceite este compromisso pode converter-se em membro ativo da Associação, independentemente das suas competências administrativas (AICE, 2022).

Para tanto, a cidade que queira ser credenciada como Cidade Educadora, não dispendo ainda de “selo identificador”, poderá seguir os seguintes trâmites necessários para se associar à essa rede, sendo que os requisitos para a formalização da adesão são os seguintes:

1. Preenchimento de todos os campos do formulário de adesão à AICE e subscrição da Carta das Cidades Educadoras, assinada pelo/a Presidente da Câmara e ratificada pelo órgão municipal competente dos políticos eleitos (Conselho Municipal, Conselho Plenário ou outros).
2. Envio da cópia do acordo do órgão mencionado [com a aprovação do cumprimento dos princípios da Carta das Cidades Educadoras e da adesão] e o formulário de adesão ao Secretariado da AICE.
3. Pagamento da quota correspondente (AICE, 2022).

Na América Latina há 10 países vinculados à Associação Internacional das Cidades Educadoras, totalizando 78 cidades membro, conforme pode-se visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 01. Países da América Latina vinculados à AICE.



Fonte: AICE, 2022.

Já na Europa há 14 países membros do AICE, contando com 360 cidades associadas, sendo que a Espanha destaca-se como o país com maior representação, totalizando 229 cidades, seguida de Portugal com 89 cidades associadas e a França com 22.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Esta organização à nível internacional (AICE) possui ação estratégica na consolidação das Cidades Educadoras, uma vez que possibilita a socialização de práticas nos diferentes contextos territoriais que se associam ao movimento, proporcionando aos gestores constante contato com experiências bem-sucedidas, sendo possível definir políticas com base em práticas já comprovadas de boa gestão municipal, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos habitantes e o desenvolvimento e exercício da cidadania.

Para Santos (2006) o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Nesse sentido, faz-se necessário repensar os espaços urbanos e as cidades contemporâneas. Por isso “se a cidade continuar a ser projetada apenas na lógica do mercado, do comércio, que é a tendência hegemônica no contexto da cidade contemporânea, ela se torna cada vez mais inviável, porque a maioria das pessoas está sofrendo a cidade; não está vivendo com qualidade de vida” (ZITKOSKI, 2004).

Em relação à educação como forma de inclusão no meio urbano, Santos (2008) destaca que nesse espaço ocorrem ao mesmo tempo relações de proximidade e individualidade, por isso a infraestrutura, quando adequada, pode motivar a união organizativa dos habitantes e promover inter-relações socioterritoriais. No que diz respeito à ocupação do território, as políticas educacionais, urbanísticas, sociais, econômicas, e culturais, o mobiliário urbano e o uso de equipamentos e serviços, são elementos que influem como os habitantes utilizarão os espaços públicos. Para o espaço possibilitar qualidade de vida, é preciso atenção à questão de que é essencial haver sustentabilidade política, econômica, democrática e ambiental, que só acontece a partir de uma educação que vise todos os aspectos e etapas da vida.

Já não é a escola que utiliza a cidade, mas o território que organiza um sistema educativo, como um elemento mais, dentro do qual existe a escola. Neste contexto é a comunidade local a primeira responsável da definição de um projeto educativo integral em que devem participar a escola com a família, instituições locais e associações como principais agentes educativos, juntamente com a estrutura produtiva pública e privada, assumindo cada um deles um papel bem definido: perseguindo a concretização das possibilidades educativas da cidade, marcando as opções do seu projeto educativo numa estrutura integradora, na qual a ação educativa mantém uma estreita relação com a cultura, resultando ambas as duas inseparáveis no Plano Estratégico de desenvolvimento sustentável de um território (VILLAR, 2007).

Destacamos que nosso entendimento ao falarmos do termo “cidade”, é o da conjunção entre espaços urbanos e espaços rurais, considerando que estamos pensando o todo, não apenas uma fragmentação de sua representatividade.

## **APROXIMANDO O DESENVOLVIMENTO LOCAL AO PAPEL DE CIDADE EDUCADORA**

O Grupo voluntariamente organizado é, segundo Benecke (1980) uma condição fundamental para a superação do dualismo e para o progresso dos países em desenvolvimento. A cooperação cria a possibilidade de desenvolver e absorver impulsos e difundi-los de forma

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



multiplicada, de defender-se contra ameaças existenciais e, sobretudo, impor mudanças estruturais.

O autor entende que ao querer utilizar, de forma proveitosa, grupos de indivíduos como portadores do crescimento econômico, parece ser mais favorável organizá-los sobre uma base de entrada e renúncia voluntária. Com isso se assegura que só se formarão e perdurarão aqueles grupos cujos indivíduos tenham verdadeiro interesse comum na cooperação. “No caso de participação obrigatória ou imposta, com base em pressão autoritária, existe o perigo de que a organização se transforme em uma estrutura rígida, cujos integrantes não estão dispostos a operar ou que se converta em um organismo que apenas executa ordens” (BENECKE, 1980, p. 63).

O desenvolvimento surge conceitualmente como sinônimo de crescimento econômico e de progresso, que supõe uma espécie de determinismo histórico evolucionista no sentido do atrasado para o moderno, do tradicional ao desenvolvido, do rural para o urbano, visto meramente como um produto que sistematiza a riqueza produzida e a distribuição de seus recursos (SANTOS *et al.*, 2016). A partir de meados da década dos anos 90 é que este conceito passa a ser discutido através do “local”, ou seja, a partir da compreensão e entendimento de empreender iniciativas de desenvolvimento a partir de características, vocações e apelo local, onde esta categoria se apresenta com diversas: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica que mantêm, umas em relação às outras, um relativo grau de autonomia (TENÓRIO, 2017).

Por vezes percebido como um termo polêmico, polissêmico (CEPÊDA, 2012), desenvolvimento leva em consideração análises qualitativas e quantitativas em uma correlação entre o que é percebido, necessário para o crescimento de uma determinada região e/ou lugar e o que é necessário para o bem-estar da população que nela vive. Nesta abordagem polissêmica, o desenvolvimento necessita ser compreendido a partir de uma interação entre os sujeitos que estão envolvidos em um determinado espaço geográfico e/ou territorial que necessitam do progresso como fator de crescimento e tão logo evolução. Desta forma, a concepção sobre desenvolvimento vem como a ampliação das capacidades humanas de uma população, de um país ou região nas suas múltiplas dimensões, isto é, a ampliação da longevidade das pessoas, de seus níveis de instrução, dignidade de vida e de participação comunitária (SEN, 2000).

Segundo Tenório (2017) o desenvolvimento local pressupõe a reciprocidade, a cooperação e a solidariedade em benefício do bem-estar socioeconômico, político, cultural e ambiental de um determinado local. Regiões movidas pelo sentimento e ações de cooperação local, estruturadas pelo fio condutor social, cultural, ambiental, territorial, político, científico e tecnológico, em grau de autonomia relativo, potencializam as vocações de cada localidade a partir dos eventos de desenvolvimento, frutos das alianças locais.

O desenvolvimento local é lugar de relações sociais, internas e externas, bem como espaço aberto em constante transformação de acordo com interesses comunitariamente compartilhados e que tem sido tema frequente de acadêmicos, planejadores, políticos, enfim, daqueles que direta ou indiretamente envolvem-se com as constatações de carências e de estreiteza da base econômica de áreas com menor grau de dinamismo, tendo em vista que os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

processos podem então estimular a dinâmica do crescimento em regiões menos desenvolvidas (TENÓRIO, 2017). Este desenvolvimento é o processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local que ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, leva à melhoria do nível de vida da população (BARQUERO, 2001).

Sob esta premissa do desenvolvimento local, temos os estudos do teórico francês Bernard Pecqueur, que traz a concepção de território: de um lado o território “dado”, sem valor acrescentado, ou mesmo com fatores de constrangimento e de limitações e, de outro lado, o território construído, produto de um processo de melhoria, fruto do jogo dos atores. O desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios é essencialmente identificar e valorizar o potencial de um território. Trata-se de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização e arranjos dos atores, frequentemente em torno de um problema inédito. O autor sublinha que as formas de desenvolvimento territorial são diversas e específicas às situações, mas que exigem uma ação pública adequada e que não pode ser objeto de um decreto mas sim uma construção de atores, mesmo se políticas públicas adequadas podem estimular e mobilizar estes atores, portanto envolve uma construção dos atores, que só pode ser concebida como uma dinâmica e, inserida no tempo (PECQUEUR, 2015).

A opção pela categoria patrimônio territorial, segue contribuições teóricas da Geografia, em especial, de autores da Escola Territorialista Italiana, Alberto Magnaghi, o patrimônio territorial é constituído de um sistema vivente de alta complexidade e como tal, deve ser tratado enquanto recurso por produzir riqueza, que em síntese, aparece em três posicionamentos: dissipação/destruição, liberação do vínculo territorial produzido pela urbanização; conservação do território para gerações futuras; valorização da identidade do lugar e criação adicional de recursos, que significa produzir novos atos territorializantes que aumentam o valor do patrimônio territorial. Para o autor, recursos territoriais são interpretados e aplicados como fontes primárias de qualidade específica, local da produção durável de riqueza (BUTTENBENDER et al, 2022).

Nos estudos brasileiros sobre as principais abordagens sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, temos o pesquisador Dallabrida, que é integrante de uma rede com mais de trinta pesquisadores do Brasil, Portugal, Espanha e Colômbia, oriundos de 18 universidades, sob a definição de o patrimônio territorial, aqui concebido como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, resultante de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural na relação com o entorno ambiental. Inclui tanto os elementos herdados do passado longínquo quanto os que se sobrepõem ao território constantemente. Para o pesquisador, é necessário revisar o Patrimônio Territorial, resultado das interações entre seus seis componentes: produtivo, natural, humano e intelectual, cultural, social, institucional (DALLABRIDA, 2020; 2016).

Esta equipe de pesquisadores articularam-se na execução de uma investigação que tem como objetivo propor e validar um instrumental metodológico mais adequado à perspectiva territorial de análise, com o fim de contribuir na elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. Trata-se do projeto de pesquisa a nível nacional “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou*

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



20 ANOS



APOIO:



regiões” (DALLABRIDA, 2022). Para além disto, em iniciativa local do pesquisador da rede Pedro Luis Buttenbender o projeto a nível estadual (RS) “*O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões*” (BUTTENBENDER, 2022), FAPERGS/RS<sup>3</sup>.

Neste contexto é que o tema central de cidades educadoras está na direção do processo de desenvolvimento local, tendo por referência a abordagem territorial do desenvolvimento em suas diferentes dimensões, o que caracteriza o estudo na cidade em questão.

## SANTO CRISTO (RS) E SUAS EVIDÊNCIAS QUANTO AO PAPEL DE CIDADE EDUCADORA

A presente seção traz evidências de uma cidade educadora, a partir dos conceitos/terminologias anteriormente apresentadas. A cidade escolhida é também o *locus* de estudo de um grupo de pesquisadores que vem desenvolvendo pesquisas em algumas regiões do Brasil sob a temática central, o patrimônio territorial e as seis dimensões.

A cidade de Santo Cristo (RS), localiza-se 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.

Santo Cristo (RS) foi primeiramente denominado "Colônia Boa Vista", posteriormente alterado pelo fato de encontrar-se "erva-de-cristo" e por ser valor medicinal, foi considerada uma erva santa. Como o povo sempre foi religioso, foi chamado "Santo Cristo". A origem do nome Santo Cristo remonta às épocas áureas das reduções jesuítas, quando os índios vinham colher erva-mate nas margens do rio, que era vendida, em Buenos Aires. Existia uma redução que servia de acampamento aos índios que trabalhavam na colheita dos ervais e a qual os padres Jesuítas chamavam de Santo Cristo. Os primeiros habitantes do lugar foram os índios Guaranis. Assim, passou-se a denominar o rio de Rio Santo Cristo, e posteriormente a sede da colonização posterior de Sede Boa Vista, de Santo Cristo.

É, tradicionalmente, povoado de colonização alemã, o que se faz visível através do perfil dos habitantes, que conservam o idioma e os costumes. Possui um grupo de dança folclórica alemã, o *Blumengarten*. A Festa Alemã, realizada no município, já é tradicional na região noroeste, tendo recebido, outrora, a visita de cidadãos alemães, integrantes de grupos de danças folclóricas.

Santo Cristo (RS), intitulada como “Terra do Homem da Terra”, vem se destacando significativamente nos últimos anos, comprovado recentemente pela Lei Estadual (RS) nº 15.659/2021 (08/07/2021), reconhecendo-o como município campeão estadual de produção de leite e suínos. Dados apurados e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente à produção agrícola dos 497 municípios gaúchos da produção de 2019. Como a produção local é essencialmente agrícola, o resultado da pesquisa demonstra como o setor impacta positivamente na economia, assegurando o sustento das famílias dos agricultores e a sua permanência no interior. De acordo com dados municipais de 2019, a



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**



atividade leiteira é realizada por cerca de 400 famílias, o que reflete a história da cidade de Santo Cristo (RS) com duas atividades que tomam frente da economia local.

Em estudos recentes sobre o município<sup>5</sup> tem-se indicativo quanto às suas práticas sustentáveis o que fortalece ainda mais seus indicadores de desempenho. A exemplo tem-se o Índice de Governança Municipal (IGM) do Conselho Federal de Administração (CFA, 2021) que é uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões; finanças, gestão e desempenho. O município de Santo Cristo (RS) apresenta IGM de 7,50 ocupando a 15ª posição dos municípios gaúchos do Segundo Grupo (municípios brasileiros de até 20 mil habitantes e com PIB Per Capita acima de R\$ 16.349,00). 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.

A seguir serão apresentados em três grandes tópicos, as principais ações que são desenvolvidas em Santo Cristo (RS) frente ao papel de cidade educadora.

### **1. Ações Educadoras:**

A Cidade de Santo Cristo(RS) possui três creches de educação infantil municipais, duas escolas de educação privada, cinco escolas de educação fundamental municipais, duas escolas estaduais, desenvolvendo várias ações educacionais que poderão ser conferidas no seu portal específico<sup>6</sup>. Os alunos da rede municipal recebem kits de uniformes escolares bem como, os professores, atendentes, monitores, motoristas do transporte escolar e serventes de escolas. A seguir, descreveremos as principais ações e projetos educacionais realizados nos mais diferentes espaços municipais da cidade de Santo Cristo (RS):

a) Ações formativas de conscientização, com palestras sobre a importância da família na vida escolar dos alunos das escolas municipais, buscando maior aproximação da família com a escola, estabelecendo vínculos para uma educação participativa e interativa.

b) Ações de incentivo à leitura, além do acervo disponível nas bibliotecas das escolas municipais e estaduais, a cidade conta com ações de incentivo à leitura aos demais moradores da cidade. Na praça central há uma *Geladeira da Leitura Solidária*, onde inicialmente houve uma campanha de arrecadação de livros de diferentes áreas e logo após, os mesmos foram disponibilizados para leitura/empréstimo. Durante a *Feira do Livro*, evento realizado anualmente, a Secretaria de Educação faz a distribuição de vale-livro, destinado à compra de um ou mais exemplares, com distribuição gratuita a alunos e professores de ensino infantil e fundamental da rede municipal. Outro relevante projeto é o *Sacola Viajante*, desenvolvido pelas Escolas Municipais de Educação Infantil, especialmente na turma do Maternal. O projeto contempla uma sacola, e dentro dela é colocado o livro: “Não gosto de saladas”. Este livro chegará em todas as famílias, e as mesmas têm o compromisso de ler com os filhos, posterior ao trabalho teórico de sala de aula, é cultivada uma horta escolar, buscando associar a leitura à importância do consumo de legumes e salada. A Biblioteca Pública Municipal além de disponibilizar diferentes obras literárias, também realiza a *Hora do Conto*, mediante a contação de histórias de forma lúdica, como fonte de informação e recreação, permanecendo aberta ao público em geral nas terças e quartas-feiras, durante todo dia.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



c) Educação fiscal na Escola, realizam atividades de forma lúdica, onde buscam confeccionar um "cofrinho" com material reciclado, a partir de embalagens de produtos já utilizados, e, com o auxílio das professoras, organizam o "mercadinho" da escola, comparando preços e suas prioridades de aquisição, bem como, a solicitar a nota fiscal após as compras fictícias.

d) Educação para a Sustentabilidade, o projeto *O Sabor do Saber Reciclar*, tem como objetivo desenvolver nas crianças a responsabilidade do destino correto do lixo, de maneira a criar consciência e o hábito de separação e reciclagem, visando contribuir com a ideia da sustentabilidade ambiental. A Prefeitura também dispõe de um *ecoponto* para o permanente recebimento de lixo eletrônico tais como: eletrodomésticos, materiais de informática, telefones, fios, cabos etc e ponto de recolhimento de *coleta de óleo de cozinha*, sensibilizando-os quanto à importância do descarte correto destes materiais e da preservação ambiental. Outra importante iniciativa foi a troca de iluminação comum nas vias públicas por *iluminação em LED*, proporcionando maior economia de energia e sustentabilidade. Há também a *coleta seletiva* de resíduos sólidos, realizada por empresa terceirizada, em todos os bairros da cidade e na comunidade rural, mediante a separação entre lixo orgânico e lixo seco ou reciclável, contribuindo para uma melhor qualidade de vida e evitando problemas de saúde pública. Também são realizadas ações coletivas no sentido de melhorar a *arborização* das vias públicas da cidade, buscando ampliar as áreas verdes disponíveis.

e) Educação para a saúde, são realizadas ações de prevenção contra diversas doenças, campanhas de vacinação, campanhas de conscientização sobre a saúde da mulher e do homem, respectivamente, quanto à prevenção dos cânceres de mama e de próstata. Outra relevante iniciativa é o *Programa Sorrindo para o Futuro* que visa a educação para a saúde bucal, voltado especialmente ao público infantil, buscando reforçar a importância da correta higienização e o estabelecimento de bons hábitos desde a infância. A ação também conta com a entrega de cartilhas e kits de higiene. Também são realizadas ações de conscientização quanto ao controle e combate a endemias, tais como: dengue etc., visando a garantia da saúde pública.

f) Ações de Inclusão Digital e Capacitação Profissional, são desenvolvidas ações de inclusão digital e capacitação profissional, mediante parceria com empresa privada, buscando ofertar capacitação para os moradores da cidade que tenham acima de 13 anos ou mais.

g) Auxílio transporte educacional, na cidade não há universidades e/ou outros centros de formação de educação técnica, entretanto, o poder público municipal disponibiliza um recurso financeiro aos estudantes para fins de auxiliar a custear os gastos com transporte escolar aos que desejam realizar cursos técnicos ou cursos superiores de graduação nas cidades circunvizinhas.

h) Ações Culturais e Esportivas, no Centro Cultural da cidade são realizadas as principais exposições artístico-culturais que tem em seu currículo escolar a Língua Estrangeira Moderna Alemão, como forma de preservar a cultura e as tradições dos antepassados de origem predominantemente alemã. São aproximadamente seis entidades culturais que resgatam os valores e tradições da população; Associação Artística e Literária Mário Quintana (Alma), Grupo de dança Blumengarten, Coral Santa Cecília, Grupo Escoteiro

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Haway, Grupo Som do Coração, CTG Rancho da Amizade. No centro esportivo da cidade são sediados eventos desportivos e campeonatos municipais. Recentemente a prefeitura organizou seu museu municipal “Alcir Philippsen”. Nas praças há academia ao ar livre para a prática de atividades físicas, visando assegurar bons resultados para a saúde de cada praticante.

i) Ações de pertencimento local, a gestão municipal criou um programa de parceria com o objetivo de auxiliar as entidades sociais, culturais, desportivas e recreativas da área rural da cidade, a fim de ampliar, reformar ou melhorar as suas sedes para incentivar o convívio, o esporte e o lazer como meios de assegurar mais saúde, além de permitir, em contrapartida, a utilização das sedes, pelo poder público, para atividades de interesse comunitário.

j) Ações de Inclusão, através da prefeitura existe um convênio com escolas localizadas em cidade vizinha, exclusivas de Atendimento Educacional Especializado; Ensino Fundamental Albino Mincks (APAE) e Escola Concórdia para Surdos (APADA).

## ***2. Ações de Participação Ativa dos Atores Sociais :***

Na cidade de Santo Cristo (RS) também há diversas iniciativas de participação dos atores sociais da comunidade local, sendo visível seu protagonismo e sua relevância para a comunidade, valorizando e qualificando seus espaços públicos, sua cultura, sua memória e história, em prol da realização de ações coletivas. Nesse sentido, sua atuação permite maior interação e aproximação, seja no atendimento das demandas da comunidade, seja no desenvolvimento de seus habitantes. Destacamos os principais grupos e ações integradas:

a) Grupo de Voluntários Mobiliza: o grupo é composto por homens e mulheres, com a finalidade de alinhar objetivos e práticas que venham a ser adotadas para dar forma a iniciativa de poder fazer mais pela cidade e voluntariamente trabalhar para ações voltadas à prática de bem-estar, embelezamento e paisagismo de Santo Cristo (RS)<sup>7</sup>.

b) Grupo de Bombeiros Voluntários, criado para atender a demanda local em sinistros; incêndios, residenciais, florestais e veiculares; acidentes de trânsito; prevenção e combate ao mosquito da dengue; retirada de animais e de árvores; controle de trânsito e auxílio em enchentes. Conta com 28 voluntários na linha de frente e quatro colaboradores, desse total de 32 componentes, cinco são mulheres, outros 70 são bombeiros contribuintes.

c) Conselhos Municipais, são mais de dez conselhos ativos no município, dentre eles estão; Conselho Municipal da Cultura (CMC), Conselho Municipal da Saúde (CMS), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Meio Ambiente (COMDAMA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM), Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMI), Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Conselho Municipal das Cidades (CMCid).

d) Grupo da Fraternidade Cristã das Pessoas com Deficiência Sempre Unidos, mantém encontros mensais com acompanhamento da coordenadora municipal CRAS (Centro de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Referência em Assistência Social) que constam sinteticamente de momento de espiritualização, palestras e discussão sobre assuntos de interesse do grupo, além da prática de jogos de mesa e de entretenimento. A cada encontro, os integrantes do grupo se fortalecem mutuamente com o espírito de solidariedade e de sabedoria que lhe são próprios.

e) Grupos/Instituições religiosas, a religiosidade e a vida comunitária são presença marcante da população santocristense. Recentemente a Paróquia da cidade (Ascensão do Senhor), completou cem anos de história, sendo a representação viva da caminhada de religiosidade que alimenta a cultura religiosa do município, também a terceira maior igreja não catedral em estilo neoclássico da América Latina e para além disto, a Igreja é um dos mais importantes pontos turísticos do município. Predomina a religião católica, mas outras manifestações religiosas estão presentes também na cidade, porém com um tempo bem menor. A atuação solidária dos grupos religiosos é também bastante presente e representativa na cidade, organizando ações solidárias, grupos de acolhimento, capacitações e formação nas comunidades rurais, minimizando assim a vulnerabilidade social. A cidade possui um Seminário que por longa data foi importante centro de formação de Padres na região.

### ***3. Ações de Incentivo ao Cooperativismo:***

Na cidade de Santo Cristo (RS) existe uma presença significativa da população que está envolvida com alguma entidade associativa ou cooperativa. Destacam-se; Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), Sicredi, Cooperativa Triticola Santa Rosa (Cotrirosa), Cooperativa Mista São Luiz (Coopermil), Cooperativa dos Agricultores de Santo Cristo (Coopasc), Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agronegócio de Santo Cristo (Acisa) entre outras.

Importante destaque na área rural o Movimento de Mulheres Rurais, criado em 1984, que incentivou a permanência das mulheres na atividade rural principalmente para a produção da bacia leiteira e recentemente através do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e da EMATER, produtores de Santo Cristo (RS) reuniram-se e formaram a sua associação, a Associação dos Produtores de Leite de Santo Cristo (SC Leite). Nesta direção tem-se a Associação de Criadores de Suínos de Santo Cristo (Acssc), que promove e apoia os produtores de suinocultura.

Destaque também para a entidade local da Emater/RS-Ascar que realiza atividades junto às comunidades rurais, nos Clubes do Lar e de Mães que ficam localizados junto às Sociedades Esportivas e Recreativas na zona rural da cidade de Santo Cristo (RS).

No contexto educacional cooperativo tem-se o Programa a União Faz a Vida<sup>8</sup> no qual a cidade de Santo Cristo (RS) iniciou suas atividades em 1995. Tal programa propõe um processo de ensino-aprendizagem baseado no desenvolvimento de projetos, com ênfase em interações, nos interesses e curiosidades de crianças e adolescentes e na contextualização das áreas de conhecimento aos elementos das realidades locais, os projetos têm como característica a pedagogia ativa e participativa, num legado repleto de oportunidades sob o pilar da UNESCO, sob a coordenação de Jacques Delors (Educação para Todos), “aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a conviver com os outros” (WILHELM, 2013). Recentemente o Programa comemorou seus vinte e cinco anos de implantação e em



homenagem a cidade pioneira do programa foi construído e inaugurado uma estátua com o símbolo do programa na Praça Pública da Cidade de Santo Cristo (RS).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÕES FUTURAS

A partir deste artigo que abordou a temática de Cidades Educadoras, aproximando tais definições à prática das ações educadoras cotidianas dos cidadãos que residem na cidade de Santo Cristo (RS), foi possível resgatar alguns princípios da Carta das Cidades Educadoras; inclusão social, sustentabilidade, qualidade de vida, oferta de ações de capacitação e conscientização à sua população, em espaços formais e não-formais envolvendo todos os seus habitantes.

Percebeu-se que na cidade em questão, intitulada como “Terra do Homem da Terra” várias são as ações educadoras e que como tais estão ativadas principalmente com a participação cidadã que articuladamente estão engajadas com as coordenadorias dos setores vinculados à gestão pública da cidade. A aproximação dos cidadãos para com seu papel educador nestas ações promove o desenvolvimento local num *continuum* movimento endógeno para com as mais diversas entidades atuantes na cidade.

Acredita-se que estudos voltados à *locus* de cidades locais promovem reflexões importantes quanto a valores de pertencimento com o lugar, quanto ao patrimônio territorial nela constituído e a responsabilidade para com o desenvolvimento da qualidade de vida de todos os cidadãos, indicativo para fortalecer ainda mais pesquisas em regiões distantes de grandes centros/metrópoles.

Salienta-se que a cidade de Santo Cristo (RS), atualmente não é credenciada como Cidade Educadora, não dispendo deste “selo identificador”, entretanto possui relevância pelo seu papel educador que desenvolve em todos os seus espaços, junto e com a comunidade. Importante salientar que a cidade apresenta fortes indicativos de Cidade Educadora, e se assim desejasse, poderia realizar os trâmites necessários para se associar à essa rede, conforme descrito anteriormente no artigo.

Nesse sentido, percebe-se que diversas iniciativas educadoras são realizadas, sendo que os movimentos endógenos atuam como copartícipes, em articulação com gestores públicos, qualificando os espaços locais, na oferta de novas oportunidades de qualificação, fortalecendo valores e ações que tenham como finalidade o cuidado/zelo, solidariedade e o bem-viver em comunidade, buscando internalizar estes preceitos desde a infância até a vida adulta, nos diferentes espaços de socialização, minimizando assim as desigualdades sociais.

Por fim, considerando principalmente a centralidade do papel educador das cidades acredita-se que outros estudos nesta direção possam referenciar tantos outros espaços locais uma vez que se consiga contemplar as principais ações integradoras que são articuladas pelos agentes transformadores e/ou cidadãos que vivem nestes locais. São estas pequenas transformações que concentram os esforços significativos e mobilizadores para que num *continuum* desenvolvimento os beneficiados sejam os que nestes espaços vivem e convivem em comunidade proporcionando impacto e transformação social em diferentes frentes.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AICE - **Associação Internacional das Cidades Educadoras**. Disponível em <https://www.edcities.org/pt/>. Acesso em 11 jul. 2022.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização**. Tradução: Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BENECKE, Dieter W. **Cooperação e Desenvolvimento: O papel das cooperativas no processo de desenvolvimento econômico nos países do Terceiro Mundo**. Porto Alegre, Coojornal; Recife, Assocene, 1980.

BUTTENBENDER, Pedro Luís; BARTOLI, Estevan; MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira; ZAMBERLAN, Carlos Otávio; COVAS, António Manuel Alinho; HENZEL, Marjana Eloisa. Abordagem Territorial do Desenvolvimento: Referências teórico-metodológicas da dimensão produtiva. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.rbgrd.net/revista/index.php/rbgrd/article/download/6522/1145/14843>. Acesso em 25 jul. 2022.

**Carta das Cidades Educadoras**. Disponível em <https://educacaoeterritorio.org.br/wp-content/uploads/2016/06/carta-cidades-educadoras-barcelona.pdf>. Acesso em 11 jul. 2022.

CEPÊDA, Vera Alves. **Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico**. Estudos avançados 26 (75), 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/QgMCBcXWBQswbszkZfwBsqt/?format=pdf&lang=pt>

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DALLABRIDA, V. R. Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 18, n. 52, p. 12-32, jul./set./2020. Doi: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.12-32>.

DALLABRIDA, V. R., Rotta, E., & Bütttenbender, P. L. (2021). Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a Abordagem Territorial. **Revista Brasileira De Gestão e Desenvolvimento Regional**, 17(2). <https://doi.org/10.54399/rbgrd.v17i2.6343>

DALLABRIDA, Valdir Roque, Edeimar Rotta, Pedro Luís Bütttenbender, Valdir Frigo Denardin, Livio Osvaldo Arenhart, Abordagem Territorial do Desenvolvimento: categorias conceituais e pressupostos metodológicos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/80437>. Acesso em: 25 jul. 2022.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Abordagem Territorial do Desenvolvimento e o Desafio de um instrumental metodológico multidimensional: Apresentação de Dossiê. **Revista**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



**Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Territorial.** Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6596>. Acesso em 25 jul. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6.ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2018.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa: projetos e relatórios.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 19 jul. 2022.

IGM - **Índice de Governança Municipal.** Conselho Federal de Administração (CFA). Brasília DF. Disponível em <<http://igm.cfa.org.br>. Acesso em 25 jul. 2022.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 33 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MORIGI, Valter. **Cidades Educadoras: Possibilidades de novas políticas públicas para reinventar a democracia.** 2014. 154 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Rio Grande do Sul, 2014.

Município de Santo Cristo (RS). Disponível em: <https://www.santocristo.rs.gov.br/site>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PECQUEUR, Bernard. Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Revista Raízes.** Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243/225>. Acesso em 25 jul. 2022.

SANTOS, M. e BECKER, B. **Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial.** 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, E. R.; PASE, H. L.; QUEVEDO, M. L.; MATOS, I. O. B.. **Capital Social e Desenvolvimento Local no Vale Do Rio Dos Sinos: Novo Hamburgo e Estância Velha.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 12, n. 3, p. 4-26, set-dez/2016, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/2511/532>.

Santo Cristo RS. Dados da educação. Disponível em: [https://sitemquivos.s3-us-west-2.amazonaws.com/170/Conteudos/1724/syr75defzycyzxo80v6\\_e\\_Lei%20Municipal%20n%203682%20-%20Plano%20M\\_E\\_FINAL\\_aprovado\\_CONFERENCIA-1\\_311A..pdf](https://sitemquivos.s3-us-west-2.amazonaws.com/170/Conteudos/1724/syr75defzycyzxo80v6_e_Lei%20Municipal%20n%203682%20-%20Plano%20M_E_FINAL_aprovado_CONFERENCIA-1_311A..pdf)

TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento local. In: Fernando G. Tenório (Org.). **Cidadania, território e atores sociais.** Rio de Janeiro: FGV; E-Book, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



VILLAR, Maria Belén Caballo. **A cidade educadora: nova perspectiva de organização e intervenção municipal**. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

WILHELM, Elemar José. **O Primeiro Centenário de um Sonho**. Santa Rosa: Edição do Autor, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZITKOSKI, J. J. Educação na perspectiva da Cidade Educadora, **Entrevista**. Frederico Westphalen, URI, 24 de outubro de 2004.

## NOTAS:

<sup>1</sup>O documento na íntegra da Carta das Cidades Educadoras, bem como, seus princípios poderão ser analisados no link <https://educacaoeterritorio.org.br/wp-content/uploads/2016/06/carta-cidades-educadoras-barcelona.pdf>. Acesso em 23 de jul. de 2022.

<sup>2</sup>Dados obtidos no site da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), na aba Lista de Cidades Associadas. Disponível em: <https://www.edcities.org/pt/lista-das-cidades-associadas/>. Acesso em 23 de jul de 2022.

<sup>3</sup>Outros estudos do grupo poderão ser consultados em:

1) Dallabrida, V. R., Rotta, E., & Büttgenbender, P. L. (2021). PRESSUPOSTOS EPISTÊMICO-TEÓRICOS CONVERGENTES COM A ABORDAGEM TERRITORIAL. *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 17(2). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v17i2.6343>

2) ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO: CATEGORIAS CONCEITUAIS E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS. Valdir Roque Dallabrida, Edegar Rotta, Pedro Luís Büttgenbender, Valdir Frigo Denardin, Livio Osvaldo Arenhart. <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/80437>

3) Apresentação do Dossiê: ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO E O DESAFIO DE UM INSTRUMENTAL METODOLÓGICO MULTIDIMENSIONAL: APRESENTAÇÃO DE DOSSIÊ - Valdir Roque Dallabrida - DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6596>

<sup>4</sup>História da Cidade de Santo Cristo. Disponível em: <https://www.santocristo.rs.gov.br/site/conteudos/19-historia>. Acesso em 16 jul. 2022.

<sup>5</sup>Política de Regulamentação e Instrumentalização Ambiental como Possibilidade para a Prática Sustentável disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/21237>

<sup>6</sup>As ações e projetos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Santo Cristo podem ser encontrados no link a seguir: <https://santocristo.educarweb.net.br/portal/#/>

<sup>7</sup>Mais informações sobre o assunto podem ser obtidas no link a seguir: <https://www.santocristo.rs.gov.br/site/noticias/administracao/36896-grupo-mobiliza>

<sup>8</sup>Mais informações do Programa poderão ser consultadas em: <https://auniaofazavida.com.br/impacto/estudo/index.php/o-programa/uma-historia-de-25-anos>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



ST6 - Cidades e Territórios criativos e sustentáveis

## FATORES CARACTERISTICOS DE UMA CIDADE MÉDIA QUE INFLUENCIAM O DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS

### CHARACTERISTIC FACTORS OF AN AVERAGE CITY THAT INFLUENCE THE DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESSES

### FACTORES CARACTERÍSTICOS DE UNA CIUDAD PROMEDIO QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

**Mario Celso de Felipe<sup>1</sup>**

#### RESUMO

O dinamismo econômico, a capacidade de intermediação e o porte demográfico das cidades médias torna-as celeiro de investimentos. Sete Lagoas, considerada uma cidade que, tem atraído atividades industriais, beneficiando, economicamente, habitantes e circunvizinhos. Há necessidade de um olhar diferenciado dos organismos públicos e privados para tais cidades e seus empreendedores, por isso, busca-se aqui contribuir para que esses organismos possam direcionar as políticas públicas de forma mais assertiva. Esta pesquisa objetivou realizar um levantamento dos principais fatores característicos dessa cidade que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios. A abordagem metodológica constou de pesquisa bibliográfica e de campo, via formulário do *Google Forms*. Os resultados mostraram que Sete Lagoas passou por diversas fases de desenvolvimento econômico, obtendo benefícios em razão dos fatores mais importantes para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios presentes no município.

**Palavras-chaves:** Cidades Médias. Pequenos Negócios. Urbanização.

#### RESUMEN

El dinamismo económico, la capacidad de intermediación y el tamaño demográfico de las ciudades medias las convierten en el granero de las inversiones. Sete Lagoas, considerada una ciudad que ha atraído actividades industriales, beneficiando económicamente a los habitantes y áreas circundantes. Es necesario una mirada diferenciada a las organizaciones públicas y privadas para estas ciudades y sus emprendedores, por lo que buscamos aquí contribuir para que estas organizaciones puedan dirigir las políticas públicas de manera más asertiva. Esta investigación tuvo como objetivo realizar un relevamiento de los principales factores característicos de esta ciudad que influyen en el desarrollo de las Pequeñas Empresas. El enfoque metodológico consistió en la investigación bibliográfica, y la investigación de campo, a través del formulario de formularios de Google. Los resultados mostraron que Sete Lagoas pasó por varias fases de desarrollo económico, obteniendo beneficios debido a los factores más importantes para el desarrollo de las pequeñas empresas presentes en el municipio.

**Palabras clave:** Ciudades medianas. Pequeña empresa. Urbanización.

---

<sup>1</sup> Doutorando na PPGDR pelo DINTER-Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC/ Universidade de Taubaté-UNITAU.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## ABSTRACT

The economic dynamism, the capacity for intermediation and the demographic size of the middle cities make them the barn of investments. Sete Lagoas, considered a city that has attracted industrial activities, benefiting economically inhabitants and surrounding areas. There is a need for a differentiated look at public and private organizations for these cities and their entrepreneurs, so we seek here to contribute so that these organizations can direct public policies more assertively. This research aimed to conduct a survey of the main characteristic factors of this city that influence the development of Small Businesses. The methodological approach consisted of bibliographic research, and field research, via Google forms *form*. The results showed that Sete Lagoas went through several phases of economic development, obtaining benefits due to the most important factors for the development of small businesses present in the municipality.

**Keywords:** Medium Cities. Small Business. Urbanization

## INTRODUÇÃO

O termo cidade tem muitas definições, porém, sabe-se que cidade é uma área densamente povoada onde se agrupam uma variedade de pessoas e é delimitada por um espaço. Dessa forma, independentemente de como se apresentam os modelos socioeconômicos e de produção, algumas características permanecem intactas quando as cidades são analisadas, como: concentração demográfica, diferenciação social e unidade espacial. (SPOSITO, 2006).

Souza, (2008) completa que as cidades são verdadeiros assentamentos humanos extremamente diversificados, no que se refere a atividades econômicas ali desenvolvidas; também faz uma comparação da vida econômica da aldeia ou povoado para diferenciá-los da vida cidadina, afirmando que as cidades possuem uma certa centralidade econômica. Lencioni (2008), por sua vez, diz que o conceito de cidade é obscuro, porque existem critérios muito diferentes, como tamanho, população; no entanto, define a cidade como “um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública” (p.116), enfatiza que se está falando de uma definição de cidade aqui no Brasil.

O mundo tem passado por um processo de urbanização. “Mais da metade da população mundial habita em cidades” (SOARES, 2019, p. 648). As cidades vão se desenvolvendo, absorvendo os territórios adjacentes ou dando origem a novos territórios. (SOARES, 2019). As cidades representam forças político-econômicas do século XXI e reúnem uma capacidade única para a participação e articulação da sociedade civil na criação de soluções sustentáveis e planos a longo prazo. (HABITAT, 2016; DESA, 2018).

Corroborando Souza (2008, p.26) apontando que “cidades possuem uma certa centralidade econômica. Sua área de influência pode, muitas vezes, não ir além dos limites territoriais da unidade político-administrativa local da qual ela é sede”. Nesse sentido, o termo cidade está associado ao conceito de território, pois é uma área que só existe com base na materialidade que lhe é dada pelo seu uso e traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultado dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre seus habitantes, é resultado do tipo de organização social ali criada. (ETGES, 2005).

Raffestin (1993) explica que do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que “produzem o território”, todos de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



alguma forma, em graus diversos, em momentos diferentes todos são produtores dos territórios com diversas relações de poder. Assim, ganha destaque o território de Sete Lagoas com localização privilegiada nas proximidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte; é o centro de uma região que vem experimentando crescimentos nos últimos anos, especialmente pelas instalações de diversas indústrias. Observa-se nas palavras de Nogueira (1999) que, a partir dos anos 1960, significativas modificações socioeconômicas marcaram o Brasil, conseqüentemente, o território setelagoano, trazendo crescimentos expressivos do setor industrial e da expansão do setor terciário.

Nesse sentido, o objetivo principal deste estudo foi levantar os fatores característicos da cidade de Sete Lagoas que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios na cidade. A cidade de Sete Lagoas, nasceu em 1841, por meio da Lei Provincial nº 211, porém, na realidade foi bem antes, quando Fernão Dias Paes, ainda querendo descobrir esmeraldas para o Rei de Portugal, saiu de São Paulo e cruzou as terras de Minas Gerais até o Grão Mogol, isso se deu em 1677. Trouxera consigo, além dos outros parentes, dois filhos, que, após desentendimentos familiares, acabou na morte de um deles; houve expulsões de diversos companheiros de Bandeiras que acamparam às margens do Ribeirão Matadouro, na planície das Sete Lagoas. (ACI, 2019).

A ocupação da região de Sete Lagoas ocorreu em três fases que contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento da região. A primeira é caracterizada pelo chamado “ciclo do ouro”. A segunda refere-se à chegada dos trilhos da Central do Brasil. A terceira corresponde ao progresso nas várias atividades tradicionais, construção e pavimentação de inúmeras estradas e, principalmente, a exploração do calcário. (AZEVEDO, 1966). Ressaltam-se, na terceira fase, as instalações das indústrias em Sete Lagoas. Esse processo obedece a uma lógica que condiz com a posição da cidade face à malha rodoviária (BR-40 e MG-424), à proximidade com o aeroporto de Confins e Pampulha, o seu mercado consumidor forte e ao fácil acesso à Stellantis (FIAT), em Betim. Adicionalmente, a cidade conta com mão de obra qualificada, em função da presença de escolas profissionalizantes na cidade, como o SENAI, SESI, Escola Técnica, entre outras, bem como algumas Universidades com cursos de Engenharia, Administração e outros.

Boa parte das novas indústrias que se instalaram na cidade são subfornecedoras do setor automotivo e de autopeças. Esse setor demanda um número grande de outras empresas menores para realizar trabalhos que não se enquadram nas atividades fins dessas empresas, ou seja, criam as chamadas “terceirizadas” e muitas dessas pequenas empresas nascem de dentro da grande empresa, as chamadas MEI (Microempresário Individual). (NOGUEIRA, 1999).

Observa-se que o crescimento e o desenvolvimento, influenciado pelas diversas indústrias, requerem investimento em infraestruturas por parte da prefeitura local, como pavimentações das avenidas, ruas e praças, investimentos em energia elétrica, água encanada e esgoto. Também é necessário investir nos setores da saúde, segurança e financeiro. Todas essas atividades contribuem para a movimentação da economia, atraindo cada vez mais negócios para a cidade, fatores que fazem o desenvolvimento do comércio e dos serviços se expandirem. Identificar os fatores característico de uma cidade, como Sete Lagoas, e explorar como tais fatores influenciam o desenvolvimento de pequenos empreendimentos, aqueles que dependem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



exclusivamente da região, contribuem para que mecanismos de políticas públicas possam ser elaboradas com mais assertividade para impulsionar os Pequenos Negócios locais.

Para além desta introdução, que compõe a primeira seção, o artigo está dividido em mais outras seções. Na segunda estão os aspectos Metodológicos do estudo. A terceira seção está composta pelo Referencial Teórico, abordando temas como: Cidade Média e Território, A cidade de Sete Lagoas e os Pequenos Negócios e o Ambiente Empreendedor. Na quarta, estão os Resultados e as Discussões do estudo.

## METODOLOGIA

Este artigo teve o objetivo de levantar e analisar os fatores característicos de uma cidade média no desenvolvimento dos Pequenos Negócios. Para isso se utilizou das pesquisas bibliográfica, documental e de uma pesquisa de campo realizada no dia 14/6/2022, na própria cidade. A região do estudo foi Minas Gerais, no território de Sete Lagoas. Foi de grande valia compreender como uma cidade média configura entre as cidades que favorecem o desenvolvimento dos Pequenos Negócios.

O território de Sete Lagoas conta, atualmente, com uma população total de 241.835, uma taxa de urbanização de 97,6%, superior à taxa do Estado de Minas Gerais e do País que é de 85,3% e 84,4%, respectivamente. O PIB do município é de 8.144,2 em uma área útil de 536.928 km<sup>2</sup>. As empresas na cidade, incluindo os microempreendedores individuais - MEI, são 5.186 do setor do comércio, 1.886 de indústria e 12.251 do setor de serviços, perfazendo um total de 19.323.

Quanto à técnica de pesquisa, fez-se necessário empregar abordagem qualitativa e quantitativa descritiva em vista do interesse ter sido centrado nas características de uma cidade média para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios e manipulação de dados divulgados pelos diversos organismos públicos e privados como: IBGE, Junta Comercial, Prefeitura Municipal, SEBRAE.

E quantos aos meios, na pesquisa de campo, efetuou-se uma coleta de dados, via formulário *Forms* do *Google*, com doze perguntas, sendo onze com opções de respostas de múltiplas escolhas, e uma pergunta aberta, com o intuito de aprofundar as questões necessárias às respostas dos problemas e, para isso, foram enviadas a vinte e três pequenos empresários da cidade de Sete Lagoas, no dia 14/6/2022.

O estudo entende que a pesquisa de campo é a investigação guiada pela experiência (empírica) de levantamento de dados, realizada no local em que ocorre ou ocorreu o fenômeno e disponha de elementos para explicá-lo. (MARCONI; LAKATOS, 2020); (VERGARA, 2000).

Já com relação à pesquisa bibliográfica, vale ressaltar que ela investiga o problema com base no referencial teórico existente em documentos e publicações. Logo, para os dados primários foi realizado um levantamento de referências já publicadas, em forma de artigos científicos, livros, teses de doutorado e dissertações de mestrado, sítios eletrônicos de entidades públicas e privadas, cuja finalidade maior foi colocar o pesquisador em contato direto com o que já fora pesquisado. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica, com a diferença para os documentos que serão revisados. Este artigo fez revisão em documentos de organizações como SEBRAE, IPEA, IBGE, Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, e documentos da ACI e Prefeitura local, entre outros, pois se consideram mais apropriados à natureza e ao objetivo principal do trabalho.

## DESENVOLVIMENTO

### Cidade Média e Território

O termo cidade média resulta da literatura e pensamento francês: *villes moyennes*. que advém de esforços de políticas de descentralização territorial. (LIMA; SILVEIRA, 2018).

As cidades médias brasileiras são definidas pelo IBGE como cidades que possuem entre 100.000 e 500.000 mil habitantes. Entretanto, há uma heterogeneidade nos parâmetros quantitativos adotados entre os países, para definir o que são as cidades médias, de modo que não é possível adotar o número de habitantes como o único critério de delimitação dessas cidades. A **Tabela 1**, a seguir, ilustra melhor essas diversidades:

**Tabela 1** – Classificação demográfica das cidades médias

País/Instituição	Faixa de tamanho demográfico (habitantes)
Alemanha	150.000 – 600.000
Argentina	50.000 – 1.000.000
Banco Mundial	Até 1.000.000
Brasil (IBGE)	100.000 – 500.000
Dinamarca	Menor que 100.000
Espanha	30.000 – 130.000
Estados Unidos	200.000 – 500.000
França	20.000 – 100.000
Grécia	10.000 – 100.000
Irlanda	50.000 – 100.000
Itália	50.000 – 300.000
ONU	100.000 – 3.000.000
Paquistão	20.000 – 100.000
Portugal	20.000 – 100.000
Reino Unido	150.000 – 600.000
Suécia	50.000 – 200.000
União Europeia	20.000 – 500.000

Fonte: SOUZA *et al.* (2007, p.7) *apud* Lima; Silveira (2016).

Há estudiosos que desenvolveram trabalhos sobre cidades médias, porém sem levar em consideração o tamanho populacional como fator principal na caracterização delas, mas a funcionalidade das cidades.

Atualmente, com o cenário de desconcentração industrial em curso no país, as cidades médias vêm adquirindo um papel de importância crescente na economia brasileira, pois elas são o



centro de destino de indústrias, empregos e mão de obra qualificada, alterando assim o espaço. No entanto, Pena (2022) chama a atenção para o controle dos processos de urbanização, porque os respectivos espaços urbanos são, em geral, heranças de um passado recente, cuja estrutura interna corresponde a cidades de menor porte.

Ao se urbanizar rapidamente, nem sempre esses espaços conseguirão absorver o aumento exponencial de habitantes, veículos, casas e outros, enumerando uma eventual ocorrência de problemas já existentes nas grandes metrópoles brasileiras, atualmente. Como comenta Raffestin, (1993), “[d]efinir, caracterizar, distinguir, classificar, decidir, agir implicam a noção de limite: é preciso delimitar” (p. 153).

Também se faz imprescindível compreender como um território é utilizado, pois é parte relevante do estudo do desenvolvimento regional. Preiss e Schneider (2020) destacam a necessidade de analisar a área urbana, uma vez que o século XXI trouxe uma situação inédita à humanidade, que passou a ser uma sociedade, majoritariamente, urbana.

Compreendendo o estudo antropológico e sociológico do território como o espaço no qual a população precisa autenticar sua identidade, criada durante anos pelos que ali estiveram antes e, assim, construíram uma cultura e escreveram sua história. O espaço é, portanto, anterior a qualquer ação, é dado como se fosse a matéria-prima para que o ator se apodere e dele se crie um território. (RAFFESTIN, 1993).

Neste sentido, este artigo se apodera da definição de território como o espaço que é construído, usado e apropriado pela sociedade sendo, portanto, um processo dinâmico de relações de troca entre as particularidades e a totalidade, porém não tem valor de troca e sim valor de uso. (BENKO, 1999).

O território municipal, no seu aspecto físico, é a conjugação da área urbana (cidade) com a área rural (campo), sendo que, nestes dois ambientes, a vida econômica e social acontece, talvez não de forma semelhante, porque os modelos de produção são distintos, mas, de uma forma ou de outra, há muita articulação entre eles e relevância em cada um deles. Sete Lagoas é uma cidade média que já atravessou alguns ciclos diferentes de produção e o que predomina, hoje, é a atividade industrial voltada aos setores automotivo, fármaco, militar, de cimento e de bebidas, tendo como consequência as atividades comerciais e de serviços bem desenvolvidas.

### **A Cidade de Sete Lagoas**

A história do Brasil está associada à exploração dos bens naturais do seu território. Nesse contexto, Minas Gerais, com sua destacada disponibilidade de recursos naturais, teve e tem papel importante no desenvolvimento econômico, regional e na urbanização. (SIMONATO; MAGALHÃES, 2017).

Entre as cidades mineiras, Sete Lagoas se destaca, uma vez que sempre ocupou posição de expressiva centralidade na região em que está localizada, pois se desenvolveu econômica e demograficamente muito rápido, sobretudo nas últimas décadas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sete Lagoas, fundada em 30 de novembro de 1880, está localizada na região metropolitana da capital Belo Horizonte, distando cerca de 70 Km em direção noroeste. Essa localização confere a Sete Lagoas uma posição privilegiada, pois está entre o quadrilátero ferrífero, zona de ocorrência predominante de minerais ferrosos e da floresta tropical úmida, com vegetação primitiva do centro no conjunto de Minas Gerais (NOGUEIRA; GARCIA, 2010).

Ademais, é o centro de uma das mais de trezentas microrregiões geográficas identificadas em todo o país, bem como o centro de uma das vinte e cinco regiões administrativas de Minas Gerais. Trata-se de uma cidade que hoje ocupa posição hierárquica superior na microrregião, composta de vinte municípios, conforme **Tabela 2**, abaixo. Ela também se apresenta como uma das cidades mais bem equipada de toda a região metropolitana de Belo Horizonte. (NOGUEIRA, 2005).

**Tabela 2** – Municípios da microrregião Sete Lagoas e suas populações

Municípios	População aproximada em 2021
Sete Lagoas	243.950
Esmeraldas	72.512
Matozinhos	38.469
Paraopeba	24.854
Jaboticatubas	20.683
Papagaios	15.922
Caetanópolis	11.869
Prudente de Morais	10.931
Capim Branco	9.896
Cordisburgo	8.903
Baldim	7.782
Santana de Pirapama	7.538
Inhaúma	6.352
Jequitibá	5.203
Pequi	4.457
Funilândia	4.434
Santana do Riacho	4.334
Cachoeira da Prata	3.580
Fortuna de Minas	2.986
Aracáí	2.360

Fonte: IBGE, 2022

Sete Lagoas tem uma expressão populacional bem superior aos demais municípios. Nas últimas quatro décadas, a cidade sofreu um expressivo crescimento populacional, notadamente no que respeita à expansão urbana. A **Tabela 3**, na sequência, evidencia uma variação negativa no que tange à população rural, no período de 1980 para 1991, com leve recuperação nos períodos seguintes, fenômeno comum dos municípios brasileiros que demonstra uma evasão do campo em direção às cidades, fenômeno que causou uma taxa de urbanização de 97,6%, superior à taxa do Estado de Minas Gerais e do País que é de 85,3% e 84,4%, respectivamente. (NOGUEIRA, 1993).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Tabela 3 – Evolução da população de Sete Lagoas entre 1960-2010**

População	1960	1970	1980	1991	2000	2010
TOTAL	41.656	66.585	100.628	143.950	184.692	214.152
URBANA	36.482	61.142	94.604	140.060	180.613	208.956
RURAL	5.174	5.543	6.024	3.890	4.079	5.196

Fonte: IBGE, 2022

A expansão urbana de Sete Lagoas teve forte crescimento a partir de 1980, quando ultrapassou a casa dos 100 mil habitantes, em decorrência do desenvolvimento da infraestrutura necessária para o comércio, a administração das atividades de siderurgia, como relatado por Nogueira (1999, p. 92), “o apogeu do ferro-gusa em Sete Lagoas deu-se nos anos 80, época na qual deu-se a duplicação da produção local, passando a ser o maior centro guseiro do país” e outros setores que emergiram na cidade. Na mesma época, o Brasil como nação apresentava os mesmos efeitos.

A cidade começou a viver seu ciclo de industrialização nos anos de 1970, com a instalação das primeiras unidades siderúrgicas. Nessa época, entre as 64 usinas do Estado de Minas, 21 estavam no território de Sete Lagoas. O setor se transformou, em pouco tempo, na principal força da economia local, exportando produtos para os Estados Unidos e países da Europa. No final dos anos de 1990, foram desenvolvidos no território outros setores para alavancagem da economia local, com a chegada da Iveco, fábrica de caminhões e ônibus da FIAT. Em seguida, estabeleceram-se na cidade a cervejeira Ambev e uma cimenteira do grupo Brennand. A Bombril, a Itambé e a Elma Chips são algumas das grandes fábricas que também possuem sede no território. (EVANS, 2016).

Neste sentido, Sete Lagoas tem relevância econômica e social na microrregião em que está inserida. Em se tratando de uma cidade média de acordo com o indicador do IBGE que vai de 100.000 a 500.000 mil habitantes, uma infraestrutura instalada e adequada, uma localização estratégica e, finalmente, um parque siderúrgico consolidado, com uma diversificação industrial importante, além de contar com o setor primário, com a pecuária leiteira e o seguimento de laticínios, o município tem todas as características para o desenvolvimento dos Pequenos Negócios.

## Pequenos Negócios e o Ambiente Empreendedor

Até o final da primeira fase da Revolução Industrial inglesa (1760 a 1860), os Pequenos Negócios surgiam de forma voluntária, sem a necessidade de empenho social, ou mesmo, de estímulos estatais para seu desenvolvimento. Com o término da Segunda Grande Guerra, em 1946, verificou-se um *boom* no desenvolvimento das Pequenas Empresas, impulsionado pelo Estado. O grande crescimento deste setor empresarial teve papel essencial na absorção de toda mão de obra oriunda da guerra pelo mercado. (MADUREIRA, 2011).

Recentemente, com o advento das terceirizações dos componentes necessários para a fabricação e comercialização dos mais distintos produtos, agora fabricados em diversos países, como efeitos da globalização da produção, isso facilita e exige a promoção e o fortalecimento das transnacionais e das multinacionais no cenário mundial, fato que vem contribuir para o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



crescimento das pequenas unidades, necessárias ao apoio dos grandes conglomerados, onde quer que se instale. (FRIEDEN, 2008).

Embora haja o entendimento de que as grandes organizações, de modo geral, desempenham um papel importante para o desenvolvimento regional, uma vez que contribuem com os processos de inovação, produção de tecnologia, movimentação econômica, entre outros, as investigações mais acuradas mostram que são os Pequenos Negócios que sempre garantiram a subsistência e o crescimento da humanidade, tanto em seu aspecto individual quanto no coletivo. (FOUTORA, 2019; MADUREIRA, 2011).

O setor cumpre um papel de destaque, justificado pela participação do número de pessoas e empreendimento envolvidos nesses seguimentos, pois de acordo com o Relatório Anual das Pequenas e Médias Empresas, da União Europeia, essas empresas representam 99,8% do total de empresas, respondem por 66,9% da mão de obra empregada e 58,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Outro fator importante é que, individualmente, em termos de geração de emprego, destacam-se as Pequenas e Médias Empresas de Portugal, com 75% da mão de obra empregada. Em termos de PIB, as Pequenas e Médias Empresas da Espanha contribuem com 65%. Na América Latina e Caribe, países que têm mais comparabilidade com o Brasil, têm-se, em termos de participação do PIB, a Argentina com 60%, Colômbia, 35%, Uruguai com 30%, e México 23%, e comparados ao Brasil, 20% representam patamares superiores. No Brasil o universo de empresas, Pequenos Negócios, soma 98% das empresas, absorvendo 60% da mão de obra e contribuindo com cerca de 20% para o PIB. (SEBRAE, 2010).

A grande importância dos Pequenos Negócios para os territórios brasileiros, principalmente nos pequenos municípios, reside no fato de tais empreendimentos serem fontes de recursos para a população menos abastada e empregarem força de trabalho menos qualificada, desempenhando, portanto, importante papel na inclusão social e na ampliação das oportunidades de empreendedorismo. (MADUREIRA, 2011).

Segundo o SEBRAE (2018), essas empresas possuem expressividade e veemência no empreendedorismo, uma vez que, são as únicas consideradas capazes de levar bens e produzir serviços em qualquer lugar para qualquer cidadão, do próximo ao mais remoto, a fim de atender às necessidades individuais ou coletivas.

Na visão de Madureira, (2011), existe ainda um setor de Pequenos Negócios que se ocupa da prestação de serviços terceirizados, ou seja, que desenvolve atividades-meio em nichos de mercado nos quais as grandes não têm interesse de operar, por meio de subcontratações ou assistências técnicas, por exemplo. Significa dizer que muitos Pequenos Negócios atuam de forma complementar às atividades das grandes empresas, sendo, inclusive, a fonte nascedoura de muitos microempreendedores individuais, principalmente dos profissionais das áreas técnicas. Dessa forma, os Pequenos Negócios, aqui descritos, não têm uma produção destinada a satisfazer, diretamente, as necessidades de consumo da população.

Com relação à classificação e definição dos Pequenos Negócios encontram-se diversos critérios, tais como receita bruta de vendas, patrimônio líquido, número de empregados, entre outros abundantes, eis o motivo pelo qual este estudo levanta, primeiramente, sua delimitação conceitual.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Os Estados Unidos foram o primeiro país a definir Pequenas Empresas, em determinação oficial do *Selective Service Act* de 1948, que as estabeleceu pelo atendimento aos seguintes critérios: 1. sua posição no comércio ou indústria da qual faz parte não seja dominante; 2. o número de empregados não seja superior a 500; 3. seja possuída e operada independentemente. Antes disso, porém, o fenômeno foi objeto de discussão em vários países, notadamente no Reino Unido. (FILION, 1991).

Diversos critérios podem ser utilizados para a definição de Pequenos Negócios. Vidal (2013) classifica-os em quantitativos e qualitativos: o primeiro, incipiente especialização em termos de organização e administração (em geral familiar e centralizada); e o segundo, combinados ausência de organização com estrutura financeira inadequada. Na prática, percebe-se que prevalecem os critérios de natureza quantitativa que têm como vantagens: permitem a determinação do porte da empresa; são mais fáceis de coletar; permitem o emprego de medidas de tendência no tempo; possibilitam análises comparativas; são de uso corrente nos setores institucionais públicos e privados.

Complementando, Montañó (2001, p. 13-14), classifica os Pequenos Negócios levando em consideração três aspectos fundamentais:

O primeiro é a dimensão, isto é, as organizações são classificadas em grandes, médias ou pequenas, levando em consideração o número de membros que compõem esta organização, volume de produção e comercialização, custos de produção, ponto de equilíbrio, número de mercadorias produzidas e volume de vendas, capital fixo e capital de giro, mercado que atende, volume de lucro etc. No caso dos pequenos negócios, estes são reduzidos tanto no número de membros, quanto no nível de produção e comercialização. O segundo, complexidade, ou seja, dependendo do porte da organização a centralização da autoridade e poder determinam sua estrutura, porém em geral, como nos pequenos negócios todos fazem de tudo, desde a fase inicial do processo até a fase final, como o velho artesão, não há muitos níveis hierárquicos. O terceiro aspecto, por sua vez, é a formalização, em que os pequenos negócios não apresentam objetivos e normas explicitamente definidos, nesse caso, essas empresas se caracterizam por um certo grau de informalidade.

Além de considerar a dimensão, a complexidade e a formalização, Montañó (2001) classifica os Pequenos Negócios conforme a composição do capital. Sob esse aspecto, o autor não considera apenas questões quantitativas, pois nem todas as organizações que empregam poucos funcionários são Pequenos Negócios, uma vez que existem aquelas organizações que, por terem atingido um elevado nível tecnológico, automatizando a produção e subcontratando empresas e trabalhadores, empregam um baixo número de pessoas, obtendo, no entanto, lucros muito acima dos níveis médios de ganho dos considerados Pequenos Negócios.

A classificação dos Pequenos Negócios é diversificada e bastante pulverizada entre os órgãos que utilizam metodologias diferentes. As primeiras concepções de Pequena Empresa empregavam, predominantemente, critérios qualitativos, com extrema vagueza, dando ênfase à descrição de uma empresa desfavorecida em termos de participação no mercado e de poder de barganha. Essa definição, na maioria das vezes, tem sido feita não apenas para fins tributários, mas também com a intenção de estabelecer categorias de empreendimentos elegíveis para diferentes tipos de financiamentos privilegiados do governo, para vários programas de subcontratação ou subsídios, para vender seus produtos ou serviços para organizações

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



governamentais. No Brasil, contudo, a definição de Microempresas e Empresa de Pequeno Porte constante no Artigo 3º. da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, é baseada, como regra, em um único critério objetivo: a receita bruta, mas não varia para completar diferenças quanto ao ramo em que a atividade se encontra inserida. (VOLPI, 2018).

Quanto ao tamanho e valores da receita bruta, as empresas são classificadas dessas maneiras, muito embora para Longenecker e Moore (1997, p. 27), apontem que “especificar qualquer padrão de tamanho para definir pequenas empresas é algo necessariamente arbitrário, porque as pessoas adotam padrões diferentes para propósitos diferentes”.

Fato é que, no Brasil, os critérios adotados para classificar uma empresa podem variar bastante, e os dois mais utilizados são: por porte e pelo número de empregados.

O Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, classifica as empresas (seus clientes), de acordo com o porte, para que possa atuar prontamente, conforme as características de cada segmento, por meio da oferta de linhas de crédito, programas e condições específicas para cada porte de empresa. A classificação do banco leva em consideração a Receita Operacional Bruta (ROB). (LEMES JR.; PISA, 2019), conforme **Figura 4**, abaixo:

**Figura 4** – Classificação conforme Receita Operacional Bruta

Classificação	Receita Operacional Bruta (ROB) – Renda anula
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 360 mil
Pequena Empresa	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 3,6 milhões.
Média Empresa	Maior que R\$ 3,6 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões.
Grande Empresa	Maior que R\$ 360 milhões

Fonte: Lemes Jr.; Pisa (2019, p. 112).

Para o caso de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, a classificação por porte, segue a Lei Complementar 155/2016, demonstrado na **Figura 5**, a seguir:

**Figura 5** – Classificação das Empresas por porte.

Classificação	Simples Nacional / Faturamento anual
Microempresa (ME)	Até R\$ 360 mil
Empresa de Pequeno Porte	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões.
Microempreendedor Individual	Até R\$ 81 mil

Fonte: Lei Complementar 123/2006 ; Lei Complementar 155/2016.

Importante observar que na **Figura 5**, acima, o Microempreendedor Individual (MEI) não aparece, pois, sua formação é dotada de apenas uma pessoa, geralmente o proprietário, não obtendo nenhum funcionário, muito embora a legislação permita o registro de 1 (uma) pessoa.

Outra classificação adotada é pelo número de empregados, demonstrada na **Figura 6**, e pode ser encontrada no Anuário do Trabalho na MPE do SEBRAE e no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



**Figura 6** – Classificação pelos números de funcionários

Classificação	Indústria pessoas ocupadas	Comércio e Serviços
Microempresa	Até 19	Até 9
Pequena Empresa	de 20 a 99	de 10 a 49
Média Empresa	de 100 a 499	de 50 a 99
Grande Empresa	500 ou mais	100 ou mais

Fonte: SEBRAE, 2016, *apud* Lemes Jr.; Pisa (2019, p.112).

Observa-se que os Pequenos Negócios apresentam características muito distintas. Realizando uma análise com outros países, Santos (2001) observa que nos países desenvolvidos é muito comum o tratamento conjunto do seguimento de médias, pequenas e microempresas (MPME), no qual o seguimento de Pequenos Negócios apresenta, em geral, um grau muito mais elevado de estruturação, de pequenas empresas mais capitalizadas, exportadoras e com um grau mais elevado de assalariamento.

Diferentemente no Brasil, o seguimento de Pequenos Negócios apresenta uma enorme parcela de empresas sem o mínimo de estruturação, com reduzida produtividade e eficiência, com baixa participação do trabalho assalariado e maior participação relativa do trabalho do empresário e familiar. É elevada a importância destes tipos no interior do segmento de Pequenos Negócios no Brasil e suas diferenças são até mais marcantes em relação às pequenas empresas mais estruturadas do que em relação a muitas atividades desenvolvidas pelos trabalhadores por conta própria. (SANTOS, 2001).

Ainda observado por Santos (2001), muitos pequenos empregadores com empresas juridicamente constituídas não desenvolvem suas atividades em estabelecimento próprio, assim como muito trabalhadores, por conta própria, trabalham no próprio domicílio e, em alguns casos, em estabelecimento específico para o desenvolvimento de sua atividade.

A expressão Pequenos Negócios é utilizada, neste artigo, como forma de referir-se a um universo que compreende tanto as Micro e Pequenas Empresas juridicamente constituídas, com estabelecimentos e empregados, como aquelas atividades desenvolvidas em estabelecimento específico ou as não estabelecidas com ou sem empregados, que, muitas vezes, estão classificados como MEI.

Por outro lado, esses Pequenos Negócios só existem porque alguém se propôs a assumir riscos e empreender, e qualquer estudo que verse sobre os Pequenos Negócios e não aborde o tema do empreendedorismo apresentará uma lacuna, pois os empreendedores são as pessoas responsáveis, no caso brasileiro, “os heróis populares do mundo dos negócios”. O empreendedorismo é um processo para iniciar e desenvolver um negócio. Conforme a ênfase abordada por Fillion (1999, p.5): “[...] qualquer discussão sobre pequenas empresas deve ser precedida, necessariamente, por uma discussão em torno do conceito de proprietários de pequenas empresas, e não se pode falar nisso sem também falar no conceito de empreendedor”.

A tradução da palavra empreendedor vem da palavra *entrepreneur*, da língua francesa, que é exatamente a mesma palavra que se utiliza na língua inglesa e foi introduzida na literatura econômica por Richard Cantillon, em 1755. Mais adiante foi associado ao capitalismo e, em decorrência, à livre empresa nos séculos XIX e XX, porém seus estudos retratam a partir da



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



metade do século XVIII. As discussões e análises levaram à aceitação de que os empresários servem como agentes de mudanças, contribuem com ideias criativas e inovadoras para empreendimentos empresariais e ajudam os negócios a crescerem e ficarem lucrativos. (NUENO, 1996; SANTOS, 2008).

Um dos grandes problemas no mundo dos Pequenos Negócios, segundo alguns autores, é que as pessoas costumam confundir empresário, empreendedor, administrador e até mesmo o Técnico porque muitos Pequenos Negócios são administrados por técnicos, porém em cada um dos momentos da empresa, o dirigente principal tem um desses papéis afluído e, portanto, deve-se entender esse contexto para ajustar seu processo decisório. Na visão de Tachizawa (2002), quando o dirigente confunde esses papéis na administração da empresa corre o risco de fracassarem.

Um dos fatores que tem sido apontado como de crescimento de Pequenos Negócios no Brasil é o desemprego; nesse contexto é importante destacar que a falta de emprego é fator que influencia no empreendedorismo por necessidade. Mesmo assim, o Brasil aparece com destaque nos indicadores de empreendedorismo, pois de acordo com o com *Global Entrepreneurship Monitor* - Consórcio Internacional e responsável pela avaliação anual da atividade empreendedora no mundo (GEM, 2019), o país atingiu a sua segunda maior Taxa de Empreendedorismo Total (TTE), o que significa dizer que 38,7% da população adulta estava envolvida de alguma forma com atividades empreendedoras. O organismo destaca uma série de fatores que contribuíram para esse crescimento. Entre eles estão: o aumento do consumo incentivado pela baixa inflação, redução da taxa básica de juros (SELIC), utilização dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em relação ao último fator, ressalta-se há um certo crescimento do empreendedorismo por necessidade, pois são trabalhadores procurando emprego e, por não conseguir, buscam a sorte em um Pequeno Negócio. Para além desses fatores, há também a melhoria no ambiente de negócios puxado pelas Reformas Trabalhistas, Reforma da Previdência, redução da burocracia, simplificação no sistema de escrituração e criação do abuso regulatório. (GEM, 2019).

O campo dos Pequenos Negócios abrange uma grande variedade de empreendedores e, dentre as diversas transformações ocorridas nos últimos anos, está o crescimento do empreendedorismo feminino, fato que já era uma realidade em outros países. Durante muitos anos as mulheres foram vistas como cuidadoras dos lares e tinham a responsabilidade de zelar pelos filhos e o marido. Com o passar do tempo esse cenário ganhou um novo perfil por meio do empreendedorismo, segundo a ONU (Organização das Nações Unidas) elas contribuem para a geração de renda do país, pela conquista de espaço na sociedade e no ramo dos negócios. Segundo as pesquisas, 98% das mulheres são responsáveis pela abertura de negócios correspondendo a 20% do PIB (Produto Interno Bruto) no Brasil, divulgados pela *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) indica que 52% dos investimentos novos são exercidos por mulheres, referente à abertura de Pequenos Negócios. (GEM, 2018).

Longenecker *et al* (1997, p. 16) relatam que um ‘estudo feito pelo economista David Birch, divulgado em 1992, relatou que as mulheres possuíam 28% dos negócios nos Estados Unidos e que empregavam 10% dos trabalhadores do país’, não faz muitos anos, as mulheres



empreendedoras restringem-se, na maior parte, a administrar salões de beleza, pequenas lojas de roupas ou outros estabelecimentos que reúnem, principalmente, mulheres.

No Brasil o empreendedorismo feminino demonstrou um crescimento percentual de 52,2% contra 47,8% das pesquisas anteriores, relatou o relatório GEM de 2013. A taxa de empreendedores iniciais no país é similar dentre homens e mulheres, mas nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul elas são mais altas no gênero feminino. Na região Nordeste há um indicativo de uma pequena maioria de homens (50,9%). No geral, desde 2002, observa-se na sociedade brasileira uma crescente aproximação entre as taxas de empreendedorismo dos gêneros feminino e masculino. (GEM, 2013).

Vichi (2021) relata quatro características que estão impulsionando as mulheres empreendedoras vitoriosas: a primeira dessas particularidades é ser uma mulher desapegada de rótulos, o segundo atributo é ter foco, a terceira peculiaridade é exercitar uma escuta ativa, e a última, porém não menos importante, é a capacidade de inovar, sendo que aqui a autora revela que a mulher tem a capacidade de se reinventar várias vezes ao dia e colocar essa habilidade a serviço de uma ideia.

Apesar dos relatos, as mulheres ainda estão em desvantagem nos Pequenos Negócios, pois, no início de 2020, o relatório da Fórum Econômico Mundial apontava que seriam necessários, aproximadamente, 250 anos para haver igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Em janeiro de 2021, o Departamento Econômico e Social da Organização das Nações Unidas – ONU revelava, por meio do relatório “Situação Mundial e Perspectivas”, que a pandemia de Covid-19 lançara 131 milhões de pessoas à pobreza – em sua maioria, mulheres. As crises econômicas atingem de maneira distinta homens e mulheres, sendo a ala feminina notadamente mais afetada pelos riscos de pobreza e de violência, não apenas no Brasil, mas em todo mundo. (VICHI, 2021).

Além das desvantagens apontadas, Marques (2016) relata que as mulheres enfrentam alguns desafios como o de superar os preconceitos que a sociedade ainda impõe sobre o trabalho feminino, falta de apoio até mesmo do marido e da família, ter flexibilidade em conciliar o ambiente familiar e empresarial, encontrar o empreendimento que realmente irá satisfazê-la, pois segundo a GEM a mulher não constitui *network*, rede de contatos, no qual possibilita estabelecer parcerias para desenvolver um negócio bem-sucedido.

Por outro lado, Vichi (2021) observa que é preciso ter coragem e manter uma noção clara e precisa a respeito do seu território, ou seja, é preciso ter ciência de sua especialidade, assim ficará mais fácil compreender e incorporar a razão pela qual a mulher está ocupando uma cadeira à mesa de reunião. As mulheres empreendedoras, obviamente, enfrentam problemas comuns a todos os empreendedores, no entanto, no geral, elas empreendem por “falta de emprego ou necessidade” ou pelo desejo de mudar de mundo.

Alguns autores entendem que o empreendedorismo somente terá valor e eficiência se for um empreendimento por oportunidade, um empreendimento que crie valor, ou seja, só haverá desenvolvimento econômico decorrente de empreendedorismo, se surgirem empreendedores, por oportunidade, que promovam a destruição criativa do antigo, criando o novo, pois é ao

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



realizar algo novo que se manifesta a principal característica do comportamento do empreendedor: ser inovador. (SCHUMPETER, 1982).

Drucker (1985) acrescenta que o verdadeiro empreendedor é aquele que inova, sistematicamente, ou seja, não basta apenas uma única inovação, é preciso ser sucessiva. Também relata que o simples fato de abrir um negócio, ainda que com coragem, determinação, otimismo e um bom plano de negócios, não seria suficiente para configurar o verdadeiro empreendedor. Observando as colaborações dos autores, muitos empreendedores, não só brasileiros, mas também de outras nações estão à margem do que seja empreendedorismo.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nas perguntas efetuadas aos empresários locais, as duas primeiras foram para conhecer o perfil do empreendedor, cujo resultado foi: 8,7% possuem mais de 51 anos; 60,9% dos entrevistados possuem entre 41 e 50 anos. Isso é importante porque mostra certa fase madura do empreendedorismo da cidade, composto por pessoas que devem possuir maior experiência com os negócios; 21,7% têm entre 31 e 40 anos; 8,7% possuem de 20 a 30 anos.

Os proprietários dos Pequenos Negócios são formados de 60% de homens e 40% de mulheres. Dados que respaldam o interesse feminino pelos negócios e que fortalece o trabalho do município com relação ao empreendedorismo das mulheres.

Com relação ao tempo de vida dos empreendimentos, 34,8% estão com seus negócios com até 5 anos, 26,1% de 5 a 10 anos e 39,1% a mais de 10 anos. Percebe-se que a maior parte são negócios já consolidados no mercado, pois já passaram dos números estatísticos que definem que os Pequenos Negócios morrem antes de completar três anos de vida.

Já com relação ao ramo de atividade destes Pequenos Negócios, 56,5% são empresas que estão no ramo de prestadores de serviços e 34,8% são do setor do comércio, sendo que apenas 8,7% são indústrias. Dois fatores podem justificar essa relevância de negócios no setor de prestação de serviços: primeiro são as atividades que mais atendem os grandes empreendimentos; e por segundo, pelo número de empresas neste setor que a cidade possui em atividade, são 12.251 empresas no setor de prestação de serviços em atividade no município.

Foi perguntado sobre a classificação dos empreendimentos e o resultado apontou: 34,8% são microempreendedores individuais; 30,4% são empresas de pequeno porte; 26,1% estão na situação de microempresa; 8,7% são consideradas uma grande empresa.

Parte importante dos negócios estão classificados como MEI, o que é perfeitamente compreensível, porque os benefícios que estes seguimentos possuem é de suma importância para o desenvolvimento dos negócios, além de estar livre de toda a burocracia fiscal exigida pelo Estado para o controle dos impostos entre outros.

Com relação ao número de funcionários desses empreendimentos, foi respondido que 43,5% das empresas pesquisadas não possuem funcionários, 39,1% possuem até 10 pessoas empregadas e 8,7% de 11 a 50 pessoas e 8,7% mais de 100 pessoas empregadas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os MEI são empresas muito pequenas, muitas vezes é composta de apenas uma pessoa, o seu próprio proprietário; são profissionais liberais que observando possibilidades no mercado abrem seu negócio aproveitando os benefícios que este seguimento apresenta.

A pergunta seguinte foi sobre a percepção do empresário em relação à cidade: quais das características da cidade é importante para o desenvolvimento de seu negócio? As opções que se apresentavam era: número de população demográfica, presença de grandes empreendimentos, número de Pequenos Negócios, escolaridade da população. Assim, 43,5% dos entrevistados responderam que todas as alternativas eram importantes e incluíram outras como: busca por bem-estar e qualidade de vida e infraestrutura da cidade.

Na questão: seu negócio depende exclusivamente de uma grande empresa? Obteve-se: 73,9% disseram que não, 13% que sim e 13% disseram que depende de várias grandes empresas. A cidade, que está no seu terceiro estágio de desenvolvimento, possui uma diversificação muito importante de industriais; nesse sentido, é uma grata surpresa que 73,9% dos entrevistados não dependerem de uma dessas grandes empresas.

Os empresários entrevistados entendem que o Governo Municipal pouco tem feito em relação aos Pequenos Negócios, pois 78,3% acreditam que a cidade não possui nenhum tipo de política pública que beneficie o desenvolvimento dos pequenos.

Já com referência à localização da cidade: 60,9% acreditam ser a mesma influência no desenvolvimento dos Pequenos Negócios, 26,1% não acreditam e 13% talvez.

Como a cidade possui algumas atividades voltadas para o empreendedor, este fato está justificado na resposta dos empresários à pergunta se eles já tinham estado em contato com algum movimento de empreendedores na cidade: 65,2% já estiveram 30,4% não.

Com relação a única pergunta aberta, as respostas foram as mais variadas possíveis, duas delas chamaram a atenção pela expressão: “Empresas que colocam o preço muito abaixo do mercado para atrair clientes” – resposta que pode ter reflexo em um mercado muito saturado de Pequenos Negócios e “Conseguir ter acesso aos grupos fechados que movimentam a cidade. Tanto para a divulgação do negócio, quanto para participar da prestação de serviço” – resposta que pode estar solicitando uma melhor liderança dos organismos representativos dos Pequenos Negócios.

A pesquisa de campo encontrou empresários com certa maturidade e alguns com mais de dez anos estabelecidos no mercado. Parte dos empreendedores são do sexo feminino e estão centralizados no setor de serviços, porém, declaram não ter dependência do grande empreendimento. Presume-se que estes profissionais estejam explorando setores mais voltados à população, diretamente, como: professores, consultores imobiliários e profissionais da área da saúde e do bem-estar entre outros. Embora os entrevistados entendam não terem a dependência das grandes empresas, é importante ressaltar a importância dessas organizações para o território, pois são geradoras de empregos com melhores níveis de assalariamento.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## COSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o lema “nascida para o alto”, o município de Sete Lagoas tem forte expressão na economia mineira, considerada uma cidade média com atividades que influenciam o entorno e o desenvolvimento regional, contribuindo de forma positiva para a economia do Estado. Está muito bem equipada para atendimento dos municípios menores que dependem dele em diversos quesitos como segurança, saúde, financeiro, entre outros. O município de Sete Lagoas possui diversos fatores característicos que influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios, sua localização, às margens da Rodovia Federal BR 040 e proximidades com os aeroportos de Confins e Pampulha, mão de obra tecnicamente especializada, bem como um parque industrial consolidado e diversificado, características que têm contribuído para que os Pequenos Negócios possam se desenvolver e crescer. Os resultados evidenciaram, portanto, que Sete Lagoas, com todos os atributos já mencionados, influenciam o desenvolvimento dos Pequenos Negócios, ainda que faltem caminhos a percorrer, quanto ao olhar dos organismos públicos para que suas políticas sejam mais bem direcionadas às Pequenas Empresas, objetivando continuarem a gerar empregos e renda para toda a sociedade setelagoana.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Adriana da Silva; ALVIM, Ana Maria M.; BLAZ, Karina T.; GOUVEIA, Leonardo L.A. **Sete Lagoas**: a influência de uma cidade média em sua Microrregião. PUC MINAS, 2007.
- ACI - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE SETE LAGOAS. **Sete Lagoas em números 2019**: uma cidade para se viver e para se investir. Sete Lagoas: ACI, 2019.
- AZEVEDO, Guiomar G. de. **Os primórdios do povoamento e a evolução econômica da região de Sete Lagoas, Minas Gerais**. Boletim Mineiro de Geografia. Belo Horizonte, MG: Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Regional de Minas Gerais, p. 15 a 38. 1957-1966. Semestral.
- BENKO, Georges. **Ciência regional**. Oeiras: Celta, 1999.
- DRUCKER, Peter F. **Inovação e espírito empreendedor**: prática e princípios. São Paulo: Pioneira, 1985.
- DESA, U.N. **World urbanization prospects: the 2018 revision**. New York, 2018.
- ETGES, Virgínia Elisabeta. **Desenvolvimento regional sustentável**: o território como paradigma. Redes (St. Cruz do Sul Online), v. 10, n. 3, p. 47 a 55, 2005.
- EVANS, Luciane. **Sete Lagoas vira retrato da crise com fechamento de empresas e desemprego**. O Estado de Minas, Belo Horizonte, 27 mar. 2016. Disponível em: <https://url.gratis/8SG7LG>. Acesso em: 18 ago.2021.
- FILION, Louis Jacques. **The nature of small business and its implications for managerial activities**. Small business, Marketing and Society Conference. USSR, 1991.
- FILION, Louis Jacques. **Empreendedorismo; empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios**. Revista de Administração, São Paulo, v.34, n.2, p. 06-28, abril/junho,1999.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



- FONTOURA, Fernando Batista Bandeira. **Desenvolvimento organizacional multidimensional: uma perspectiva crítica para o estudo de organizações familiares**. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2019.
- FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica**. Zahar, Rio de Janeiro, 2008.
- GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2013
- GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2018.
- GEM. *Global Entrepreneurship Monitor Empreendedorismo no Brasil*. Curitiba: IBQP, 2019.
- HABITAT, U.N. *Urbanization and development emerging futures. World cities report*, 2016.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Conheça o Brasil: população**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- JUCEMG (Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – REDEMG, Rede de Intercâmbios de Tecnologias Alternativas). **Estatística de empresas**. Impressão em: 17 maio 2022.
- LEI COMPLEMENTAR nº 123. **Estatuto Nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte**. Governo Federal, 14.12.2006.
- LEI COMPLEMENTAR nº 155. **Altera a Lei Complementar nº 123 de 14.12.2006**. Congresso Nacional, 27.10.2016.
- LENCIONI, Sandra. **Observações sobre o conceito de cidade e urbano**. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 24, p.109 a 123, 2008.
- LEMES JR, Antônio Barbosa; PISA, Beatriz Jackiu. **Administrando micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- LIMA, Juscelino Gomes; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. **Cidades médias brasileiras a partir de um novo olhar de nominal e conceitual: cidades de comando regional**. Desenvolvimento em Questão, v. 16, n. 42, p. 8 a 41, 2018.
- LORGA, Marco Antonio; OPUSZKA, Paulo Ricardo. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas no Brasil e o princípio da capacidade contributiva. **Revista Jurídica**, UNICURITIBA. ISSN 2316-753X, v.1, n. 34, 2014.
- LOGENECKER, Justin G.; MOORE, Carlos W.; PETTY, J. William. **Administração de pequenas empresas**. São Paulo: Makron Books, 1997.
- MADUREIRA, Mirella. **A crise econômico-financeira internacional e seus impactos sobre a preservação das microempresas e empresas de pequeno porte**. Dissertação. (Mestrado - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Franca, 2011.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



MARQUES, J. R. **Quais os principais desafios das mulheres empreendedoras?** 2016. Disponível em: [www.jrmcoaching.com.br](http://www.jrmcoaching.com.br) > Blog > Coaching & Negócios. Acesso em: 14 jun.2022.

MONTAÑO, Carlos. **Microempresa na era da globalização: uma abordagem histórica – crítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marly. **Sete Lagoas: a dinâmica disfuncional de uma cidade média e sua inserção na rede urbana de Minas Gerais.** Boletim Goiano de Geografia, v. 25, p. 48-60, 2005.

NOGUEIRA, Marly. **A autonomia de uma cidade média Sete Lagoas MG.** Geografia, Rio Claro, vol. 24 (1): 85-104, 1999.

NOGUEIRA, Marly; GARCIA Ricardo A. **A Centralidade urbana de Sete Lagoas na região central de Minas Gerais: o que revelam os fluxos populacionais.** ResearchGate, 2010.

NUENO, Pedro. *Emprendiendo: el arte de crear empresas y sus artistas.* Madrid: Deusto, 1996.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Cidades médias.** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/cidades-medias.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. **Sistemas alimentares do século 21: debates contemporâneos.** Porto Alegre: UFRG, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar; **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Anselmo Luis. **Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise do final do século XX.** Tese (Doutorado em Economia). UNICAMP – São Paulo, 2001.

SANTOS, Artur Henrique; JAKOBSEN, Kjeld A. O trabalho nas atuais transformações da globalização capitalista. In: DALILA, Andrade Oliveira; MARCIO Pochmann. **Devastação do trabalho: a classe do labor na devastação da pandemia.** Curitiba: Positiva, 2008.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **A diferença entre microempresa e a pequena empresa, 2010.** Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-as-diferencas-entre-microempresa-pequena-empresa-emei,03f5438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SEBRAE. **Panorama dos pequenos negócios.** São Paulo, 2018.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMACHER, Ernst Friedrich; **O negócio e ser pequeno.** Círculo do Livro, 1973.

SIMONATO, Thiago Cavalcante; MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. **Urbanização, economia e mineração em Minas Gerais: aspectos contemporâneos de conflitos históricos.** Anais ENANPUR, v. 17, n. 1, 2017.



SOARES, Manuel Pereira. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 45, p. 647-668, 2019.

SOUZA, Marcelo L. O que faz uma cidade? In Souza, M.L. **O abc do desenvolvimento urbano**, 2008, cap. 1, p. 23 a 40.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**, v. 2, p. 111-130, 2006.

TACHIZAWA, Takeshi; FARIA, Marília De Sant'Anna. **Criação de novos negócios gestão de micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

VERGARA, Constant Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VICHI, Renata. **Chocolate nas veias**: descubra a surpreendente história da CEO que revolucionou o mercado de chocolates no país com a Kopenhagen e a Brasil Cacau. São Paulo: Buzz, 2021.

VOLPI, Matheus Tauan. **Conceito constitucional de microempresa e empresa de pequeno porte**. Dissertação. (Mestrado - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ST6 - Cidades e territórios criativos e sustentáveis

## **MARKETING DE LUGARES E ASPECTOS PARA A QUALIDADE DE UMA CIDADE PATRIMÔNIO MUNDIAL – perspectivas de Moradores e Turistas/Visitantes sobre São Miguel das Missões- RS**

**MARKETING DE LUGARES Y ASPECTOS PARA LA CALIDAD DE UNA CIUDAD PATRIMONIO MUNDIAL – perspectivas de Residentes y Turistas/Visitantes en São Miguel das Missões- RS**

**PLACE MARKETING AND ASPECTS FOR THE QUALITY OF A WORLD HERITAGE CITY: -- Residents and Tourists/Visitors perspectives on São Miguel das Missões- RS**

**Luciana Scherer<sup>1</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Doutora e Pós Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Professor Titular no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.

### **RESUMO**

O Marketing de Lugares é uma área com crescente importância para o planejamento e o desenvolvimento de cidades criativas, sustentáveis e que estejam atentas as dinâmicas da convivência entre turistas e moradores. Pretende-se, nessa pesquisa de natureza exploratória, refletir sobre a importância das ferramentas de marketing no desenvolvimento dos lugares, buscando conhecimento acerca das percepções sobre aspectos importantes para uma cidade de bem viver e bem visitar, na visão de pessoas que interagem e desempenham papéis socioeconômicos, como moradores ou como turistas/visitantes no município de São Miguel das Missões – RS, cidade que abriga o único Patrimônio Mundial Cultural no Sul do Brasil. Acredita-se que por meio de pesquisas deste tipo é possível promover a qualificação de gestores em planejamento de turismo, a fim de orientar ações cooperativas do setor público e privado. Como resultado, apresenta-se uma pauta para investigações futuras sobre conhecimento de percepções, identificando lacunas entre a realidade e a percepção dos envolvidos no lugar, subsidiando então, planejamentos com elementos reais para municípios de pequeno porte.

**Palavras-chave:** Marketing de Lugares. Turismo. Desenvolvimento. São Miguel das Missões. Planejamento.

### **RESUMEN**

El Place Marketing es un área de creciente importancia para la planificación y el desarrollo de ciudades creativas, sostenibles y conscientes de las dinámicas de convivencia entre turistas y residentes. Se pretende, en esta investigación exploratoria, reflexionar sobre la importancia de las herramientas de marketing en el desarrollo de los lugares, buscando conocimiento sobre las percepciones sobre aspectos importantes para una ciudad de buen vivir y bien visitado, en la mirada de las personas que interactúan y juegan roles socioeconómico, como residente o como turista/visitante en el municipio de São Miguel das Missões - RS, ciudad que alberga el único Patrimonio Cultural de la Humanidad del Sur de Brasil. Se cree que a través de investigaciones de este tipo es posible promover la capacitación de gestores en planificación turística, con el fin

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de orientar acciones cooperativas en el sector público y privado. Como resultado, se presenta una agenda para futuras investigaciones sobre el conocimiento de las percepciones, identificando brechas entre la realidad y la percepción de los involucrados en el lugar, subsidiando así la planificación con elementos reales para pequeños municipios.

**Palabras clave:** Marketing de lugar. Turismo. Desarrollo. São Miguel das Missões. Planificación.

## ABSTRACT

Place Marketing is an area of growing importance for the planning and development of creative, sustainable cities that are aware of the dynamics of coexistence between tourists and residents. It is intended, in this exploratory research, to reflect on the importance of marketing tools in the development of places, seeking knowledge about perceptions about important aspects for a well living and well visiting city, in the view of people who interact and play ocioeconomic roles, as residents or as tourists/visitors in São Miguel das Missões - RS, a city that houses the only World Cultural Heritage in Southern Brazil. It is believed that through research of this type it is possible to promote the qualification of managers in tourism planning, in order to guide cooperative actions in the public and private sector. As a result, an agenda for future investigations on knowledge of perceptions is presented, identifying gaps between reality and the perception of those involved in the place, thus subsidizing planning with real elements for small municipalities.

**Keywords:** Place Marketing. Tourism. Development. Sao Miguel das Missions. Planning.

## INTRODUÇÃO

Um dos argumentos que sustentam a presente pesquisa é a ideia de que o turismo pode ser propulsor de desenvolvimento regional, não só na esfera econômica, mas também na cultural, já que os benefícios do Turismo não se restringem à esfera econômica, embora a economia constitua o argumento mais facilmente visível aos gestores públicos e privados, e por si só bastaria como argumento para o investimento no setor (SCHERER; BASSO, 2016).

Poucas localidades buscam seu desenvolvimento através de um planejamento estratégico voltado para o mercado, seja para o turismo ou para qualquer outra atividade econômica. Embora essa premissa parta de um lugar, e não de uma empresa ou organização, está-se falando de Marketing, uma atividade que para Kotler e Keller (2006) tem por finalidade administrar processos de troca, visando sempre maximizar a satisfação das partes envolvidas, e no contexto do objeto aqui analisado, fala-se em Marketing de Lugares para o desenvolvimento do turismo. A essência da questão do desenvolvimento de uma localidade reside em gerenciar bem um processo de troca entre a cidade ou região e seus diversos públicos ou mercados-alvo, atendendo expectativas e demandas com a aplicação do escasso recurso financeiro que hoje permeia as esferas públicas dos municípios. Frequentemente, as pesquisas e as atividades de marketing de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



lugares são apreciadas no campo do desenvolvimento do turismo, mas de fato, precisa-se pensar que é importante combinar-se também as percepções que envolvem os seus moradores.

Este artigo usará a perspectiva de marketing de lugares e desenvolvimento local proposta por Kotler *et al* (2006), na qual elenca as filosofias possíveis de trabalhar a cidade para torná-lo um local de qualidade, para que os cidadãos desempenhem com satisfação distintos papéis na sociedade em questão, sejam como moradores ou visitantes/turistas.

De forma, se aponta como objetivo desta investigação, conhecer a percepção de atores que desempenham papéis econômicos, sociais e culturais na cidade de São Miguel das Missões, na região das Missões do Rio Grande do Sul.

Essa cidade possui um significado importante no aspecto cultural gaúcho e brasileiro, pois em 1983 o conjunto arquitetônico jesuítico de São Miguel das Missões foi inscrito pela UNESCO como Patrimônio Histórico da Humanidade, sendo até os dias atuais, o único patrimônio histórico da humanidade em solo gaúcho. A relevância desta análise está na possibilidade concreta de demonstrar, através de pesquisa coerente com o pensamento de especialistas em marketing, quais as percepções sobre a cidade, e a partir disso, possibilita-se a criação de condições de trabalhar a cidade visando uma boa habitabilidade, aproveitando o seu potencial e atrair pessoas que buscam atrativos culturais perenes como os ofertados na cidade de análise. Para isso, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica sobre marketing de lugares e marketing de destinos, amparada, principalmente, em Philip Kotler e seus seguidores como Keller, Gertner, Rein e Haider, seguida de uma pesquisa de campo com um questionário de natureza quantitativa composto de 30 variáveis aplicado junto a moradores e visitantes/turistas neste município.

## METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa exploratória com uma abordagem pautada tanto em esforços epistemológicos quanto ontológicos (SCHERER; BASSO, 2016). Epistemológicos no sentido da busca do conhecimento transitivo sobre Marketing de Lugares, a partir de estudos já elaborados e publicados em livros, artigos e teses sobre a temática. Ontológico no sentido de um esforço de busca de conhecimento a partir da perspectiva de pessoas que estabelecem relações com a cidade de São Miguel das Missões – RS, sejam como moradores ou visitantes/turistas. O instrumento de pesquisa constitui-se de um questionário, elaborado em um estudo denominado “Projeto de Pesquisa de Marketing de Lugares” desenvolvido, em 2015, no âmbito do Mestrado em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí, no grupo de estudos de Gestão Empresarial, pela mestranda Simone Ceretta e pela professora Lurdes Froemming, o qual já fora utilizado em estudos sobre outros lugares, portanto, já devidamente testado e aplicado em outro universo de pesquisa, sem necessidade de tradução ou adaptação cultural. A opção pelo questionário, que já fora testado em pesquisa anterior, deu-se pelo fato de que a partir dele é possível, apresentar um significativo grau de padronização provocando informações específicas (MALHOTRA, 2006). O instrumento é dividido em duas partes: uma compreende as 30 variáveis que definem

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



as características a serem selecionadas pelos respondentes e a segunda com as perguntas que delineiam o perfil dos respondentes através de variáveis, como: a ocupação profissional, sexo, idade, renda e escolaridade.

Em relação às 30 variáveis sobre as características da cidade, cada morador ou visitante/turista foi orientado a selecionar as 5 mais importantes, conforme a sua avaliação pessoal, sobre as mais importantes para uma cidade de bem viver (para os moradores) ou de bem visitar (para os visitantes/turistas). Assim, foram indicadas 1250 indicações, sendo 625 de moradores e 625 de visitantes/turistas.

Para a definição das variáveis da pesquisa, buscou-se em Kotler et al. (1994), as cinco abordagens consagradas do desenvolvimento de um local, conforme apresentadas no referencial teórico deste artigo: desenvolvimento comunitário, design urbano, planejamento urbano, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico de marketing, sendo que cada uma delas utiliza uma filosofia e um enfoque diferente do problema de criar e manter comunidades viáveis, mas podem ser globalmente integradas para a busca de conhecimento de aspectos importantes sobre cidades.

O instrumento de pesquisa o questionário com variáveis nominais e ordinais (HAIR Jr et al, 2016). Na elaboração do questionário, os públicos a serem investigados basearam-se na proposta de Kotler et al (2006, p. 186), no qual define “sete amplos grupos (Moradores, Visitantes, Gerências, Investidores, Empreendedores, Investidores Estrangeiros e Especialistas de Lugares)”, e foram adaptados para o interesse da pesquisa e em função da natureza do lugar – cidade Patrimônio Mundial - e elencados como Moradores e Visitantes/Turistas.

Na definição da metodologia de aplicação do questionário estabeleceu-se que as pessoas definidas conforme o público a ser investigado – moradores ou visitantes/turistas são papéis excludentes, e, portanto, fácil de identificar cada um deles. Assim, cada respondente, no momento da aplicação do questionário era identificado em qual papel social estava encaixado. Para definir-se a categoria de visitante/turista, recorreu-se a Minciotti e Silva (2011) que dividem o público em moradores e não moradores, ideia corroborada e aprimorada por Erick Cohen, autor que entende que um turista é “um viajante voluntário e temporário, que viaja com a expectativa de prazer proporcionado pela novidade e mudança, vivenciado em uma viagem de ida e volta não recorrente” (COHEN, 1974 p. 545).

O universo de pesquisa deu-se na cidade de São Miguel das Missões, por meio de uma amostra não probabilística por conveniência com 250 respondentes, sendo 125 moradores e 125 turistas.

Os dados foram tabulados e organizados através do software Microsoft Excel.

## MARKETING DE LUGARES

O marketing apresenta uma série de olhares que buscam a sua definição, seus entendimentos, áreas e escopos de tratamento. Análises que buscam evoluções de definições conforme distintos autores (AJZENTAL, 2010), que abordam a “popularização” do termo no Brasil (RICHERS,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



2000), que buscam definições sobre o que é marketing e quais as suas possíveis orientações dentro da ciência social aplicada (BAKER, 2005), seu papel no consumo (BARBOSA, 2010), dentre muitas outras abordagens.

Por muito tempo o entendimento na área baseava-se na definição elaborada pela Associação Americana de Marketing, a qual entendia que o marketing abrangia as atividades referentes ao fluxo de bens e serviços entre produtor e consumidor empresariais, porém, a repercussão de alguns movimentos de consumidores levou a um reconhecimento de que marketing não deveria ficar restrito à atuação de empresas privadas. Assim foi surgindo a ampliação do escopo do marketing para abranger áreas como igrejas, hospitais, partidos políticos, desporto, escolas, Estado e serviços públicos (RICHERS, 2000; ALMEIDA, 2004).

Para se entender marketing de lugares, é preciso tentar um entendimento claro do que é marketing, e nesse estudo parte-se da definição de que é um processo social pelo qual indivíduos e grupos obtêm o que necessitam e desejam por meio da criação, da oferta e da livre troca de bens e serviços de valor com outros (KOTLER; KELLER, 2006).

Já marketing de lugares, por sua vez é uma área de aplicação do marketing, considerada um processo contínuo que envolve os cidadãos, seja na esfera pública ou privada em busca do processo de desenvolvimento local na sua comunidade, entendido como os processos sociais e de gestão que são desenvolvidos nos lugares para atender à satisfação de necessidades e desejos de indivíduos e de organizações, considerada por Kotler et al (1994) a forma como o marketing pode ajudar a preparação das cidades para o futuro incerto.

Autores colocam que a origem do Marketing de Lugares remonta a Europa na idade colonial, quando jornais locais realizavam propaganda e publicidade das localidades, como forma de ressaltar a imagem e o turismo local; ou às estratégias dos Estados Unidos ao divulgar o país em busca de investimentos em prol da “Construção da América” (MINCIOTTI; SILVA, 2011), mas em termos de conceito, ganhou notoriedade como marketing de cidades na década de 1980 e foi posteriormente designado por Kotler et al (1994) como marketing de lugares, já que dessa forma não estaria restrito a municipalidade e poderia então, ser aplicado em diversas esferas – locais, regionais, estaduais, nacionais e até mesmo supranacionais.

O marketing de lugar é observado a partir de ângulos diversos e há, evidentemente, diferentes pontos de vista e abordagens na literatura devido a seu caráter multidisciplinar. Ao tratar-se sobre esse campo de conhecimento há que considerar que os conceitos e estado da arte dessa área ainda não estão consolidados (OCKE; IKEDA, 2014), sendo que na literatura acadêmica o tema pode ser apresentado como marketing territorial, marketing geográfico, marketing público, marketing urbano, marketing de localidade, marketing de cidades, marketing de destinos, marketing turístico (ALMEIDA, 2004; KOTLER, 2006, SCHULER; PADOIM, 2016; SCHULER; SCHERER, 2017), entretanto, independente a terminologia há uma convergência nos significados, que estão relacionados à aplicação do conceito do processo de troca entre cidade, região, estado ou país com os moradores locais, trabalhadores, estudantes, visitantes, enfim, consumidores - ou clientes - organizações e investidores que tem o intuito de gerar valor às partes envolvidas – ou seja, os *stakeholders* do lugar.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Na busca de uma sistematização de estudos e abordagens sobre Marketing de Lugares Ocke e Ikeda (2014) propõe a divisão da área em três perspectivas, que podem também ser consideradas etapas de utilização dos conceitos e ferramentas, sendo: a perspectiva promocional, a de planejamento e a de marca. A perspectiva promocional do marketing de lugares é composta pela orientação de descrever os aspectos da atividade promocional como uma ferramenta para a comercialização de cidades. Em relação a perspectiva de planejamento, a visão dos especialistas parte para um esquema mais ampliado de técnicas e incorporaram a suas ações de administração pública, estratégias mais sofisticadas de marketing tendo como objetivo atingir públicos-alvo específicos e fazendo com que os recursos da comunidade pudessem responder às necessidades e aos desejos dos públicos de interesse em mercados competitivos, ou seja é uma visão onde, a partir do planejamento, utilizando ferramentas de marketing e de administração pública, os lugares buscam diferenciar-se de forma competitiva. E por último, a perspectiva de marca envolve aspectos de seleção, diferenciação e qualificação dos atributos que compõem a marca de um lugar, bem como a participação de diferentes atores no gerenciamento dessa marca e a diversidade de mercados-alvo que representam múltiplas esferas de atratividade para uma localidade. Essas três perspectivas, não apresentam necessariamente uma ordem cronológica, e tampouco delimitações e diferenciações claramente definidas, sendo que coexistem e podem agir de forma complementar entre uma e outra visando à qualificação dos territórios onde serão aplicados.

Outra maneira de analisar os estudos e abordagens de Marketing de Lugares é colocada por Kotler et al (1994), onde são listadas as abordagens consagradas para se tratar do desenvolvimento local com vistas ao planejamento e construção de lugares pela perspectiva do marketing: desenvolvimento comunitário, design urbano, planejamento urbano, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico de marketing. Cada uma delas utiliza uma filosofia e um enfoque diferente do problema de criar e manter comunidades viáveis.

O desenvolvimento comunitário relaciona-se com a importância de se criar um ambiente de qualidade para as pessoas que moram e/ou trabalham no local que se pretende desenvolver (KOTLER et al, 1994). Para isso, parte-se da necessidade de instalação de boas escolas, vizinhanças participativas e receptivas, maior segurança pública e instalações de saúde – médicos, postos de saúde e hospitais adequados, promovendo o papel de instituições comunitárias sólidas na qualidade de vida de um local, sendo que ao mesmo tempo em que os serviços devem apresentar bom desempenho, o custo deles não deve ser superior ao que o público se mostra disposto a pagar. Esse construto está bastante ligado à ideia da participação das pessoas no âmbito de seus bairros de atuação, e posteriormente evoluiu como um conceito a ser aplicado ao desenvolvimento urbano geral.

O conceito de design urbano está ligado ao de desenvolvimento comunitário e prega que um local para ter qualidade deve ser um local agradável de viver, sendo que a diferença está naquilo que o local deve priorizar para ser considerado um local de bem viver, ou seja, nas qualidades do design de um lugar: a arquitetura, os espaços ao ar livre e a utilização da terra, o layout das ruas e o fluxo do tráfego, a limpeza e a qualidade ambientais, nas instituições comunitárias e nas pessoas. Segundo essa perspectiva, locais com alta densidade de congestionamento no trânsito, falta de locais de estacionamento, poluição do ar, espaço urbano degradado e assim por diante, são entraves ao melhor planejamento urbano.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



O Planejamento urbano é entendido como uma unidade, geralmente formada por uma comissão de pessoas, responsável pela avaliação dos diversos projetos propostos pelos órgãos governamentais, com o intuito de discutir o impacto do custo/benefício dessas propostas, e recomendar os melhores investimentos de acordo com as condições orçamentárias da localidade (KOTLER et al 1994). Geralmente as comissões de planejamento urbano defendem interesses públicos e costumam desempenhar um papel positivo na maioria das localidades.

Embora o desenvolvimento econômico, muitas vezes seja utilizado como sinônimo de crescimento econômico, deve ser entendido como uma etapa mais avançada e qualificada que os locais devem buscar, portanto, desenvolvimento é um conceito que vai além do crescimento. Enquanto o crescimento econômico pressupõe o aumento da produção, o que também aumenta o número de empregos, pessoas e impactos (como congestionamentos e poluição), o desenvolvimento sugere não só mais produtos, como também um leque maior de produtos, novas indústrias, maior utilização produtiva, multiplicidade de recursos de recursos e novas inovações diversificadas.

Por fim, o planejamento estratégico de marketing diz respeito à utilização de técnicas de planejamento estratégico de marketing de empresas nas localidades. Kotler et al (1994) dividem o planejamento estratégico de marketing de localidades em três etapas: Na primeira fase, que tem início nos anos 30 e perdura até os anos 70, o Estado realizava esforços agressivos para atrair negócios e fábricas, sendo que os diferenciais eram mão-de-obra barata, baixos impostos e financiamento público, pautados para atrair novos investimentos para os locais. Já a segunda etapa, entre os anos 70 e 80, volta-se para o Marketing-alvo, e caracteriza-se pelo foco em vários objetivos: manter os negócios sem deixar de atrair novos, desenvolver o turismo, promover exportações e investimentos estrangeiros. As estratégias eram mais elaboradas e refinadas, baseadas em estudo da concorrência e do posicionamento do mercado. Houve assim, a troca do marketing de massa para o marketing especializado, onde os locais aprenderam a segmentar mercados e compradores, baseados em pesquisas e análises com um olhar voltado para a qualidade de vida. Já a terceira fase, ocorrida a partir da década de 90, caracteriza-se pelo desenvolvimento do lugar como produto, pois as localidades procuraram se definir como lugares diferenciados com vantagens competitivas específicas para as indústrias-alvo. Desenvolveu-se o conceito de nicho de mercado, criando-se valores para os clientes-alvo. Investiu-se na manutenção e expansão das organizações empresariais já existentes, e na melhoria da educação dos cidadãos para que funcionassem eficientemente numa sociedade de alta tecnologia e de informações que refletem o desenvolvimento da competição entre locais numa economia mundial que está mudando continuamente (KOTLER et al 1994). A qualidade de vida passou a ter significativa importância e fatores como receptividade da comunidade local, ambiente intelectual, e incentivo ao empreendedorismo se tornaram atrativos importantes. Devido às pressões da concorrência e da política interna, os locais passaram a encarar suas atividades operacionais de forma mais comercial e competitiva, voltando-se para o mercado, tanto como uma estratégia exógena como endógena do desenvolvimento local (SCHERER, 2016).

Assim, na tarefa de planejar o seu futuro, as localidades podem melhorar seus resultados utilizando abordagens consagradas do desenvolvimento de um local, as quais podem ser utilizadas de forma combinada, já que apenas com uma perspectiva de design urbano, ou apenas



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



de desenvolvimento comunitário, por exemplo dificilmente seria possível alcançar o desenvolvimento local de forma plena.

Outra questão importante, dentro da perspectiva de um planejamento estratégico de lugar é identificar os públicos – os clientes a quem se destina o valor da localidade. Minciotti e Silva (2011) propõem uma divisão entre residentes e não residentes da localidade, sendo que ambos usufruem, ou podem usufruir – cada um a sua maneira – da oferta de uma localidade. Esta distinção tem implícita à ideia de que as necessidades e desejos de cada grupo são distintos e, portanto, também o são, os seus critérios de valor. Kotler et al (2006) postulam sobre a importância de se comunicar com uma mensagem que corresponda ao posicionamento que se quer atingir, e para isso é importante conhecer os públicos e medir suas percepções e demandas. Para fins de pesquisa e conhecimento, os autores apresentam uma classificação mais detalhada do que a dicotomia entre residentes e não residentes, visando então, sete públicos que podem se interessar em viver, visitar ou investir no lugar, e que podem ser adaptados, divididos ou condensados conforme o lugar a ser investigado. Os grupos amplos são classificados como “Moradores, Visitantes, Gerências, Investidores, Empreendedores, Investidores Estrangeiros e Especialistas de Lugares” (KOTLER et. al 2006 p. 186).

O marketing de local é bem-sucedido quando os contribuintes, cidadãos, trabalhadores e empresas obtém satisfação por pertencerem à comunidades e também, quando seus visitantes, novos negócios e investidores atingem suas expectativas (KOTLER et al, 1994) e para as cidades atingirem as expectativas desse público, as pesquisas de percepção, são uma rica ferramenta para o subsídio de informações, definições de ações e estratégias das cidades contemporâneas.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES – AS PERCEPÇÕES DE MORADORES E TURISTAS SOBRE SÃO MIGUEL DAS MISSÕES - RS**

As percepções da amostra total desse trabalho, de 250 pessoas, sendo 125 moradores e 125 visitantes/turistas considerados, para fins dessa pesquisa, *stakeholders* do município de São Miguel das Missões, serão apresentadas ao longo dessa sessão desse trabalho.

A ocupação profissional dos respondentes, os resultados são bastante variados, sendo que dentre os moradores, a maioria dos respondentes é composta por servidores públicos (aqui não discriminados se municipal, estadual ou federal) e dentre os visitantes, destacam-se advogados e professores, conforme apresentado nos Quadros 1 e 2.

Quadros 1 e 2 – Ocupação Profissional dos Respondentes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



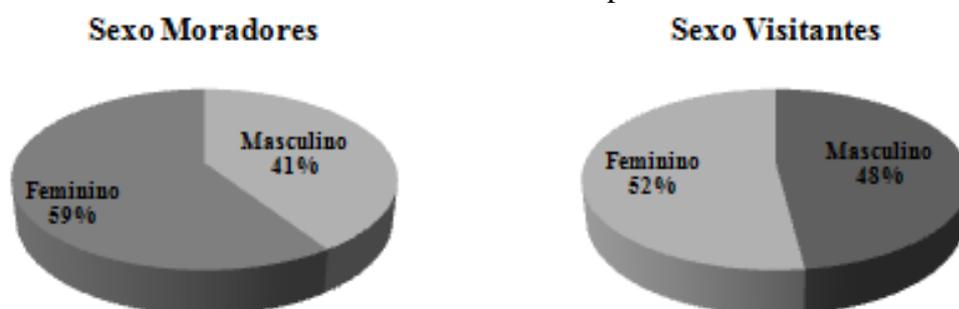
OCUPAÇÃO PROFISSIONAL - MORADORES	
Servidor Público	25
Atendente/Vendedor	17
Professor	15
Empresario	14
Agricultor	14
Estudante	10
Secretária	7
Cabeleireira	5
Bancario	4
Mecânico	2
Jornalista	2
Contador	2
Engenheiro Civil	2
Doméstica	1
Farmacêutica	1
Corretor de Seguros	1
Borracheiro	1
Vereador	1
Advogado	1

OCUPAÇÃO PROFISSIONAL - VISITANTES/TURISTAS	
Advogado	19
Professor	15
Servidor Público	13
Empresário	12
Estudante	10
Consultor	10
Turismólogo	7
Bancário	4
Engenheiro Civil	4
Farmacêutica	4
Contador	3
Agrônomo	3
Policial Civil	3
Historiador	3
Corretor de Imóveis	2
Médico	2
Militar	2
Bióloga	2
Cineasta	2
Atleta	2
Enfermeira	1
Chef de Cozinha	1
Consultora de Beleza	1

Fonte: Elaborado pelos Autores

A terceira variável da caracterização dos respondentes foi o sexo, que em ambas as amostras é constituída de uma maioria feminina, conforme apresentado nos gráficos 1 e 2.

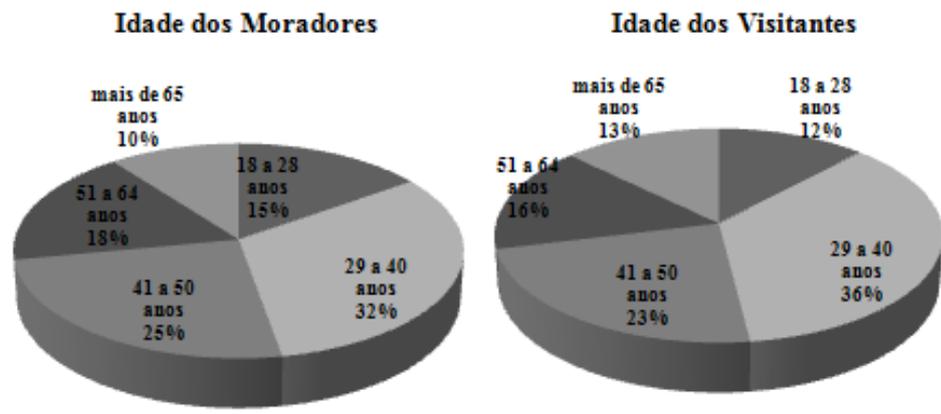
Gráficos 1 e 2 – Sexo dos Respondentes



Fonte: Elaborado pelos Autores

Em relação a idade, as caracterizações dos perfis dos moradores e dos visitantes são apresentadas nos gráficos 3 e 4.

Gráficos 3 e 4 – Idade dos respondentes



Fonte: Elaborado pelos Autores

Em relação à renda, as caracterizações apresentadas nos gráficos 5 e 6 demonstram que os visitantes possuem uma renda mais elevada que os moradores. Dentre os moradores, por exemplo, apenas 8% auferem mais de 8 salários-mínimos, enquanto dentre os visitantes o percentual é de 17%. Por outro lado, considerando a menor remuneração, que foi estabelecida em até 01 salário-mínimo, dentre os moradores o percentual é de 23%, contra 7% dentre os visitantes/turistas, o que demonstra que os visitantes/turista ora pesquisados possuem um poder de renda maior que os moradores, podendo através de consumo realizado no município, contribuir para a geração de riqueza e empregos. Esse dado traz ainda, uma informação importante para os gestores públicos. Já que São Miguel das Missões possui um significativo atrativo turístico de natureza cultural e religiosa, é importante que entre em cena o planejamento turístico com vistas a qualificação de recursos humanos, fortalecimento da infraestrutura turística e ações de promoção e apoio a comercialização do turismo. As caracterizações de moradores e visitantes/turistas e suas diversas faixas de renda, estabelecidas nessa pesquisa, são apresentadas nos gráficos 5 e 6.

Gráficos 5 e 6 – Renda dos Respondentes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



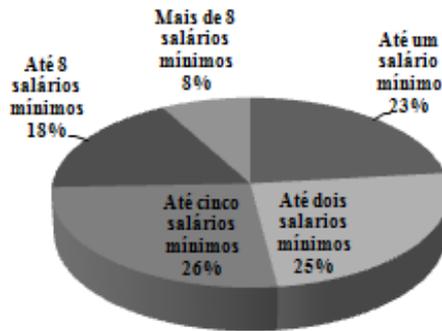
PROMOTORES:



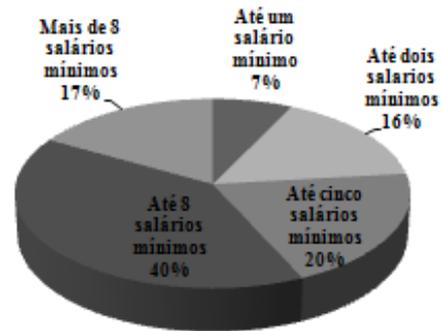
APOIO:



## Renda dos moradores



## Renda dos visitantes

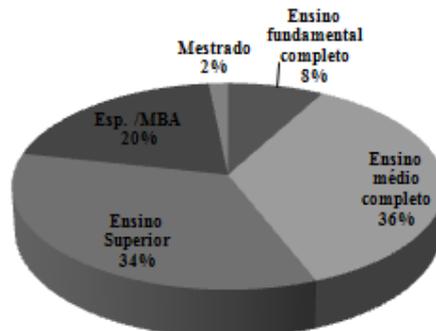


Fonte: Elaborado pelos Autores

Outro dado importante, que talvez possa ser interpretado como causa direta para a realidade apresentada nos gráficos 7 e 8, é em relação ao nível de escolaridade dos respondentes, que demonstra que os visitantes /turistas apresentam um nível de escolaridade mais alto que o moradores participantes da pesquisa: dentre os moradores não foi identificado nenhum doutor, enquanto dentre os visitantes 11% declarou esse nível de escolaridade. Ainda, dentre os moradores, 8% declararam ter ensino fundamental completo, enquanto dentre os visitantes, o menor grau de instrução encontrado foi ensino médio completo, ainda que por 12%.

## Gráficos 7 e 8 – Escolaridade dos Respondentes

### ESCOLARIDADE MORADORES



### ESCOLARIDADE VISITANTES



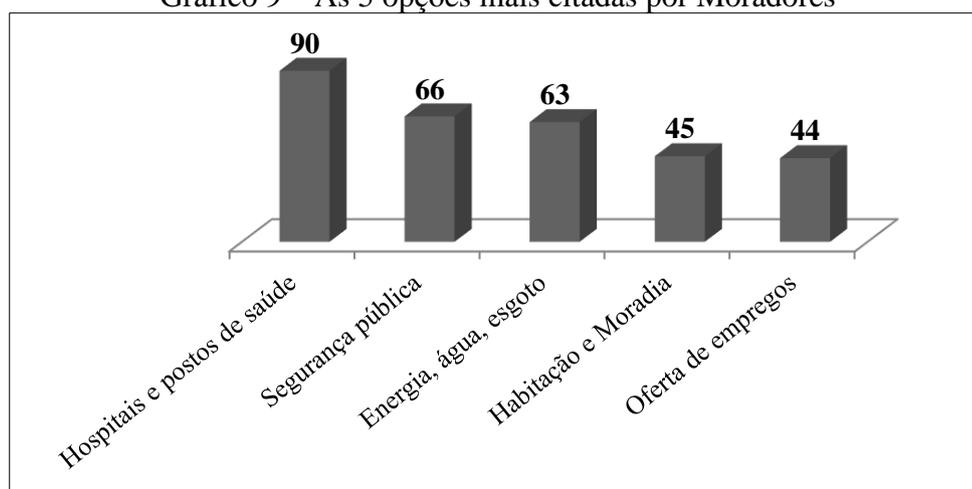
Fonte: Elaborado pelos Autores

Caracterizados os respondentes, passa-se então à apresentação dos resultados obtidos com a realização da pesquisa. Como já explicitado, os respondentes apontou 5 características que

julgam prioritária para uma cidade de bem viver ou bem visitar. Importante ressaltar que os resultados da investigação apontam que os atributos considerados prioritários variam de acordo com o papel que cada respondente exerce no município de São Miguel das Missões – RS.

Em relação ao papel de moradores, 125 respondentes usaram tal classificação, e as cinco opções mais citadas podem ser visualizadas no gráfico 9.

Gráfico 9 – As 5 opções mais citadas por Moradores



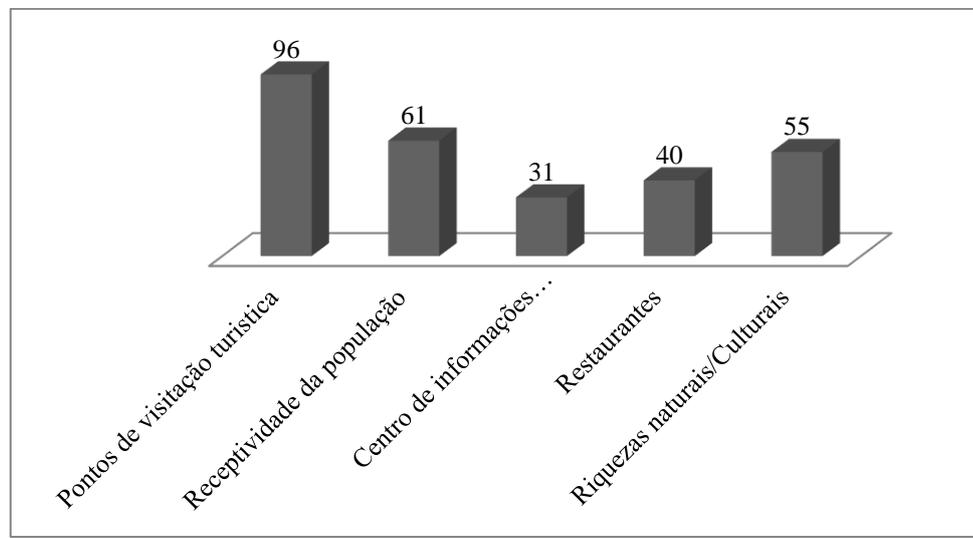
Fonte: Elaborado pelos Autores

Além das cinco mais citadas, merecem destaque também as características: Coleta seletiva de lixo, com 43 indicações; Praças, ruas e arborização e Lazer e entretenimento com 29 indicações; Lazer e Entretenimento, com 29 indicações; Limpeza urbana, com 27 indicações; Escolas e universidades de qualidade, com 25.

Importante ressaltar também, conforme apresentado no quadro 3, que na dimensão morador, todas as 30 opções de características foram selecionadas, obviamente, em maior ou menor intensidade, o que de certa forma, pode demonstrar que são todas importantes para uma cidade de bem viver.

As opções priorizadas pelos visitantes são visualizadas no gráfico 10.

Gráfico 10 – As 5 opções mais citadas por Visitantes



Fonte: Elaborado pelos Autores

Para além dessas 5 apresentadas no gráfico 10 destacaram-se, conforme exposto na figura 9: Boas vias de acesso, Energia, água, esgoto, e Rede Hoteleira, as três características com 30 indicações cada; Segurança pública com 29 indicações e Hospitais e postos de saúde com 28 indicações.

Comparando-se as mais citadas dentre moradores e visitantes/turistas denota-se que se analisarmos as características de forma segmentada certamente emergem os papéis sociais de cada entrevistado. Moradores estão mais alinhados com as características de infraestrutura e serviços básicos no município, enquanto visitantes/turistas percebem como prioritárias as características de infraestrutura e serviços turísticos e de apoio ao turismo/turista.

No quadro 3 é possível identificar todo o conjunto de respostas obtidas na pesquisa, considerando ainda, cada um dos públicos pesquisados.

Quadro 3 - Conjunto total das indicações para cada um dos públicos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



OPÇÃO	MORADORES	VISITANTES/ TURISTAS
Boas vias de acesso	24	30
Coleta seletiva de lixo	44	23
Energia, água, esgoto	63	30
Estação Rodoviária	5	15
Habitação - Moradia	45	1
Hospitais e postos de saúde	90	28
Limpeza Urbana	30	25
Oportunidade de participação em fóruns populares	8	0
Praças, ruas, arborização	12	15
Preservação e conservação ambiental	10	12
Serviços de comunicação eficiente (telefone, internet)	18	26
Segurança pública	66	29
Transporte público eficiente	10	4
Trânsito seguro	12	7
Oferta de empregos	44	2
Bibliotecas públicas	3	3
Espaço de cultura	7	7
Escolas e Universidades de qualidade	18	3
Livrarias	2	2
Comércio/indústrias desenvolvidos	25	9
Mão-de-obra qualificado	6	13
Centro de cultura, lazer e esportes	14	12
Centro de informações turísticas	2	31
Feiras de parques de eventos e exposições	10	4
Lazer e entretenimento	15	12
Pontos de visitação turística	6	96
Receptividade da população	8	61
Rede de Hotelaria	8	30
Restaurantes	13	40
Riquezas naturais/Culturais	7	55

Fonte: Elaborado pelos Autores

Na última sessão do questionário, foi deixado um espaço para manifestações acerca de características, ideias ou manifestações que os respondentes julgassem pertinentes acerca do assunto. As manifestações dos moradores e visitantes estão transcritas no quadro 4.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Quadro 4 – Comentários de Moradores e Turistas/Visitantes

## COMENTÁRIOS SOBRE A CIDADE – MORADORES

- “A cidade deve oferecer condições para que o morador tenha saúde, segurança, uma habitação adequada e todos os aspectos mais que precisar”
- “Para o estudante deve ter livrarias e ambientes que propiciem o estudo, mas também o desenvolvimento da cultura”.
- “Segurança, bons restaurantes e ligações asfálticas”
- “Maior infra-estrutura nos pontos onde os eventos da cidade acontecem”
- “Deve haver um policiamento mais eficiente, rede de água, luz e esgoto funcionando perfeitamente, oferta de empregos, ruas limpas e educação de qualidade”
- “Melhoria nos serviços de saúde, melhor estrutura, mais equipamentos médicos e mais médicos são importantes para o bem estar dos moradores”
- “Mais segurança para os casos de roubo no interior do município”
- “Mais segurança, ruas asfaltadas e reformas em estradas do interior”
- “Melhor gestão pública por parte dos gestores que estão na prefeitura”
- “Um lugar que tenha as informações de todos as oportunidades de empregos na cidade, e até em municípios próximos na região”.
- “Tem que ter um aumento na frota de policiamento com viaturas”.
- “Maior participação da população nas políticas da cidade”
- “Gerar oportunidade de empregos para todas as idades”
- “Energia, esgoto e saneamento básico é muito importante para a cidade. O poder público tem que investir nisso todos os anos”
- “Todos precisam enfrentar os problemas sociais, tais como empregos, planejamento

## COMENTÁRIOS SOBRE A CIDADE – VISITANTES/TURISTAS

- “Teria que ter mais atrativos, mais opções de visitas”.
- “O sítio arqueológico precisa de uma visita guiada com especialista. Aquele vídeo de apresentação da história é muito antigo. Tem que investir em coisas mais modernas para o turista”.
- “Precisa ter mais prestadores de serviços qualificados, nos restaurantes, no sítio arqueológico...”
- “A oferta de restaurantes é muito pequena. Precisa de cardápios mais variados”
- “Essa é uma cidade em que as pessoas procuram cultura, então tem que ter mais opções de eventos e atrações culturais. Só a visita às Ruínas é muito pouco”
- “Segurança, bons restaurantes e internet é importante em qualquer cidade”
- “A opção gastronômica é muito fraca. Poucos restaurantes e com baixa qualidade no atendimento”.
- “Maior infra-estrutura nos pontos onde os atrativos da cidade estão situados”
- “Tem que melhorar a estação rodoviária. Os banheiros são muito ruins, sujos e degradados”.
- “Mesmo para turistas é importante ter hospitais com médicos especializados, pois isso dá uma segurança para quem visita a cidade!”
- “Sentir-se sujeito, participante e integrado à cidade é importante”
- “Melhorias na cidade em asfalto; troca de árvores antigas por novas; criação de um parque onde as pessoas pudessem fazer suas atividades em família, com banheiros adequados, pista de skate, pois nossos jovens andam na rua; academia ao ar livre, com projetos de ginástica para idosos e adultos”.
- “Uma cidade deve ter muita arborização”
- “Espaços para cultura são importantíssimos”

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



urbano, saneamento básico, habitação e moradia”

- “A cidade precisa de um plano de arborização e de embelezamento dos jardins”
- “Espaços para cultura são importantíssimos”
- “Planejamento pra criar lugares que integrem moradores e visitantes, lugares de convivência, para levar a família nos finais de semana.
- “Aqui não tem muita atração para a juventude”

• “Plano diretor pra estabelecer espaços de convivência, lazer, esportes, ginástica, cultura”

- “Comércio aberto ao meio-dia”
- “Atrações para a juventude. Aqui quando termina o espetáculo Som e Luz, termina tudo. Bem ou mal tem algum restaurante aberto, e mesmo assim, fecha cedo”

Fonte: Elaborado pelos autores

Nas respostas transcritas é possível verificar que as manifestações estão substancialmente ligadas com o papel socioeconômico do respondente, se morador ou turista/visitante, sem deixar de apresentar-se como variações espontâneas das opções já apontadas anteriormente pelos respondentes.

Kotler et al. (1994) afirmam que uma cidade deve ter e conseguir oferecer aquilo que consideram como infraestrutura básica: serviços de educação de qualidade, meios de transporte qualificados, energia, segurança, normas urbanísticas, espaços para lazer e recreação, oferta de restaurantes e hotelaria. Esses requisitos são ressaltados pelos públicos abrangidos pela pesquisa, o que faz com que o conhecimento ontológico sobre o marketing de cidades corrobore o conhecimento epistemológico, além do que contribuem com ações a serem desenvolvidas em qualquer perspectiva de marketing de lugares, sejam elas promocional, de planejamento ou de *branding*, conforme Ocke e Ikeda (2014), e já apresentados na sessão sobre marketing de lugares.

## CONCLUSÃO

Para o sucesso de uma localidade, é preciso que ela, além de incorporar as abordagens de desenvolvimento comunitário, design e planejamento urbano, utilize os mesmos meios utilizados por empresas, já que estão competindo por recursos. Por isso, devem criar e executar uma metodologia de planejamento, já que estão operando como em um negócio. O planejamento deve ser pensado de forma efetiva para evitar períodos de dificuldades, e não devem ser trabalhado somente no momento em que as dificuldades já se instalaram de forma reativa.

Os resultados obtidos com essa pesquisa apontam para percepções com bastante consistência para uma cidade desenvolver-se de forma qualificada, e o conhecimento dessas percepções

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



forma uma ferramenta diferenciada para a avaliação da situação atual do município e sobre ações que devem ser priorizadas futuramente com vistas a qualificação da cidade. Pensar na construção de uma cidade atrativa requer em um primeiro momento descobrir o que esse cidadão considera prioritário para que se sinta atraído a residir em tal município, por isso a relevância de um planejamento calcado em informações que irão orientar as decisões da gestão pública, já que para gerenciar as cidades e seus problemas é preciso entender tais cidades, conhecer seus entraves, seu público com respectivas demandas e necessidades.

Pesquisas dessa natureza, além de contribuírem para o conhecimento específico de uma localidade, apontam para a necessidade de estudos aplicados sobre marketing de cidades, para que, através de busca informações, os agentes públicos e privados possam analisar quais são as suas prioridades. Cada cidade pode pensar sobre qual a mensagem que quer passar, qual o modelo de desenvolvimento preconiza e quais seriam as formas de encaminhar as ações para a qualidade da cidade. Se a prioridade são os moradores, que se invista em ações para a qualidade de vida dos moradores. Se a prioridade for a captação de negócios, visitantes e turistas, que se invista em ações que tornem a cidade atrativa para isso. Esse exercício pode ser aplicado a todos os públicos e estendidos às estratégias e modelos de desenvolvimento, porém, é necessário o conhecimento daquilo que se faz, daquilo que se gerencia, seja uma empresa ou um lugar. E é na aplicação do marketing de lugares e suas ferramentas que será possível enfrentar o desafio do crescimento no âmbito de lugares, atraindo investimentos, moradores e visitantes, demonstrando como as comunidades e as regiões podem competir e desenvolver-se na economia global, visando a qualidade de vida e o bem viver, bem estudar, bem trabalhar, bem investir e bem visitar.

São Miguel das Missões, com a sua atratividade turística firmada em no Sítio Arqueológico das Missões Jesuíticas, que perfaz hoje, o único Patrimônio Histórico da Humanidade reconhecido pela Unesco no Rio Grande do Sul precisa urgentemente de pesquisas que revelem, em nível epistemológico e ontológico, aspectos da sua realidade que indiquem um rumo a seguir em relação aos seu planejamento turístico. Investir em qualificação do turismo local deve ser prioridade, para que o desenvolvimento do município e de toda a Região das Missões seja possível por meio da atividade turística. Nesse sentido, aponta-se a principal contribuição desse trabalho, sem, no entanto, esgotar as demais dimensões necessárias para o conhecimento do turismo nas Missões.

## REFERÊNCIAS

AJZENTAL, A. **História do pensamento em marketing**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ALMEIDA, C. **O Marketing das Cidades**. Gestão e Desenvolvimento, 12, 2004.

BAKER, M. **Administração de Marketing. Cidade**: Campus, 2005

BARBOSA, L. **Sociedade de Consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

COHEN, E. **Who is a tourist?** A conceptual clarification. Sociological Review nº 22, 1974



HAIR JR, J et. Al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2016

KOTLER, P. et al. **Marketing público: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países**. São Paulo: Makron Books, 1994

KOTLER, P. et al. **Marketing de lugares: como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe**. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

KOTLER, P.; KELLER, K. **Administração de marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINCIOTTI, S.; SILVA, E. **Marketing de localidades: uma abordagem ampliada sobre o desenvolvimento da cidade ou região**. **Turismo: Visão e Ação**, v. 13, n. 3, art. 4, p. 329-346, 2011.

OCKE, M; IKEDA, A. **Marketing de lugar: estado da arte e perspectivas futuras**. R. Adm., São Paulo, v.49, n.4, p.671-683, out./nov./dez. 2014

RICHERS, R. **Marketing: uma visão brasileira**. São Paulo: Negócio Editora, 2000.

SCHERER, L; BASSO, D. **Reflexões teórico-metodológicas para identificação de situações de desenvolvimento em turismo**. Fólio (Centro Universitário Metodista), v. 1 p 70-82, 2016.

SCHERER, L; FROEMMING, L. **Marketing de Lugares – Percepções de Estudantes de Cerro Largo /RS**. In: Seminário de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal da Fronteira Sul, 2016, Cerro Largo – RS. Anais do VI Seminário de Ensino, Pesquisa e Extensão (SEPE), 2016. v. 6.

SCHULER, V; PADOIM, G. **Marketing de destinos: particularidades e oportunidades para os Convention & Visitors Bureaux**. Porto Alegre: Reboças, 2016.

SCHULER, V.; SCHERER, L. **Viajantes de negócios e eventos – turistas, parcialmente turistas ou excluídos do turismo?**, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, octubre-diciembre, 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST6: Cidades e Territórios Criativos e Sustentáveis

## MARKETING DE LUGARES: UM OLHAR SOBRE A INFRAESTRUTURA DAS CIDADES DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE A PARTIR DA AVALIAÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS

MARKETING OF PLACES: A LOOK AT THE INFRASTRUCTURE OF CITIES IN THE NORTHWEST FRONTIER REGION FROM THE PERSPECTIVE OF MUNICIPAL MANAGERS

MARKETING DE LUGARES: UNA MIRADA A LA INFRAESTRUTURA DE LAS CIUDADES DE LA FRONTERA NOROESTE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GERENTES MUNICIPALES

**Ariosto Sparemberger<sup>1</sup>, Luciano Zamberlan<sup>2</sup>, Marcia de Fatima Brondani Binelo.**

<sup>1</sup> Doutor em Administração. Coordenador Projeto de Pesquisa NEM- Núcleo de Estudos de Marketing. Professor UNIJUÍ

<sup>2</sup> Mestre em Administração. Professor pesquisador do Projeto. Docente UNIJUÍ.

<sup>3</sup> Doutora em Modelagem Matemática. Atua no Programa de Pós-Graduação em Modelagem Matemática. Docente UNIJUÍ.

### RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar o resultado de uma pesquisa quantitativa e descritiva que foi aplicada aos 20 municípios da Região Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa analisou a avaliação dos prefeitos quanto a atual situação do marketing de lugares, voltado para a infraestrutura das cidades, por meio de afirmações de satisfação e ou de insatisfação. O presente estudo ainda procurou diagnosticar as potencialidades e fragilidades das cidades. O método estatístico de distribuição de frequências relativas e a técnica de análise de conteúdo foram empregados para a análise e interpretação dos dados coletados. Os achados evidenciam que existe satisfação das prefeituras, principalmente sobre a saúde pública e a educação pública. As insatisfações estão relacionadas basicamente quanto ao transporte aéreo, parques tecnológicos e científicos e ciclovias. As atividades do agronegócio, industriais e turísticas são as principais potencialidades da região. A redução da população e infraestrutura logística estão entre as principais fragilidades, segundo avaliação das prefeituras da região.

**Palavras-chave:** Marketing de lugares. Infraestrutura. Cidades.

### RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo analizar el resultado de una investigación cuantitativa y descriptiva aplicada en 20 municipios de la Región de la Frontera Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul. La investigación analizó la evaluación de los alcaldes sobre la situación actual de la comercialización de plazas, enfocada en la infraestructura de las ciudades, a través de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



declaraciones de satisfacción y/o insatisfacción. El presente estudio también buscó diagnosticar las fortalezas y debilidades de las ciudades. Para el análisis e interpretación de los datos recolectados se utilizó el método estadístico de distribución de frecuencias relativas y la técnica de análisis de contenido. Los hallazgos muestran que los gobiernos municipales están satisfechos, especialmente en lo que respecta a la salud pública y la educación pública. Las insatisfacciones están básicamente relacionadas con el transporte aéreo, los parques tecnológicos y científicos y las ciclovías. Las actividades agroindustriales, industriales y turísticas son el principal potencial de la región. La reducción de la población y la infraestructura logística están entre las principales debilidades, según la evaluación de los ayuntamientos de la región.

**Palabras clave:** Ciudades. Mercadotecnia de ciudades. Infraestructura.

## ABSTRACT

The present study aimed to analyze the result of a quantitative and descriptive research that was applied to 20 municipalities in the Northwest Frontier Region of the State of Rio Grande do Sul. The research analyzed the evaluation of mayors regarding the current situation of marketing of places, focused on the infrastructure of cities, through categories of satisfaction and/or dissatisfaction. This study also highlights the strengths and weaknesses of cities. The statistical method of distribution of relative frequencies and the technique of content analysis were used for the analysis and interpretation of the collected data. The results show that there is satisfaction from municipal governments, especially regarding public health and public education. Dissatisfactions are related to air transport, technology and science parks and cycle paths. Agribusiness, industrial and tourist activities are the main potential of the region. The reduction in population and logistical infrastructure are among the main weaknesses, according to the assessment of regional governments.

**Keywords:** Cities. Infrastructure. Place marketing.

## 1. INTRODUÇÃO

O marketing, como uma ciência, vem sofrendo modificações, tanto de conceito, característica como de definição. O principal objetivo é acompanhar por meio de técnicas as principais alterações no mercado, com os novos consumidores e com as demandas da sociedade. Portanto, o marketing não é somente orientado para o consumo e para atividade empresarial, mas para o domínio social, para as organizações sem fins lucrativos, para a política, desporto e serviços públicos.

Uma das áreas do marketing é o marketing de lugares. De acordo com Ocke e Ikeda (2014, *apud* Ashworth & Kavaratzis, 2008), o marketing de lugares é a ferramenta desenvolvida que serve para influenciar determinados grupos de interesse em relação a produtos e serviços a uma determinada localidade. Porém, a literatura de marketing de lugares apresenta diferentes abordagens com base nas características de sua natureza multidisciplinar. A maioria dos estudos busca conceituá-lo com referência ao desenvolvimento sustentável dos lugares, visando satisfazer segmentos-alvo, identificados como atual e potencial, com o intuito de criar, ou gerar,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



valor positivo aos envolvidos, bem como, fortalecer a atratividade e competitividade de um lugar com foco em mercados externos e internos.

Os estudos em marketing de lugares buscam abordar o conceito com referência ao desenvolvimento e o fortalecimento da competitividade. Com destaque para uma determinada região, cidade, estado ou país com base no processo de troca estabelecido pelo conceito de marketing entre a localidade e os seus diversos públicos de interesse.

Neste cenário, segundo Kotler, et al, (2006), o marketing pode ajudar a preparar os lugares a lidar com um futuro incerto, uma vez que, assim como as empresas, os lugares também são impactados por forças importantes que afetam o equilíbrio econômico das comunidades e são provocadas por rápidas mudanças tecnológicas, concorrência mundial e variáveis políticas do ambiente externo que estão fora do seu controle. Esta preparação torna-se cada vez mais importante, face a uma conjuntura volátil, dadas as constantes influências do meio envolvente e dos efeitos da globalização neste mesmo meio (KANTER,1995).

Portanto, da mesma forma que o marketing prepara uma organização para agir diante da ameaça das forças tecnológicas, demográficas, sociais, naturais e econômicas, pode preparar uma cidade para melhor se posicionar tornando-a mais atrativa e oferecendo condições de bem-estar para seus moradores, empreendedores, visitantes e turistas.

Por conseguinte, quando os lugares têm uma imagem fraca, devido a inúmeros fatores; como a localização, infraestrutura inadequada, pouca oferta de serviços e a falta de recursos próprios, ou uma população pequena, os lugares precisam ser especialmente habilidosos para mudar sua imagem. Ainda que esses lugares, tenham características atraentes, se não as transformar em vantagens competitivas, estes lugares continuarão no anonimato. (KOTLER, et.al, 2006). Sendo assim, a cidade como lugar precisa criar e desenvolver uma situação favorável a partir de determinados elementos e estratégias superiores as demais localidades para que consigam ter a preferência quando comparado aos demais locais.

Entende-se que por meio da aplicação de marketing de lugares é possível que os locais apresentam proposições capaz de proporcionar uma mudança considerável ao espaço, revitalizando os lugares e alimentar os governos para estarem atentos e capazes de reagir positivamente às mudanças de cenário. O marketing de localidades é uma aplicabilidade do marketing com avanço importante para o desenvolvimento e crescimento de cidades, regiões, países e de qualquer lugar. Entendido como processo de gestão que é aplicado nas localidades para satisfazer e atender as necessidades e desejos de indivíduos e organizações (MINCIOTTI & SILVA, 2011), *apud* ALMEIDA (2004).

Uma das estratégias do marketing de lugares, é o marketing de infraestrutura. Em quase todo o marketing de lugares, a infraestrutura desempenha um papel importante. Os investimentos em infraestrutura ajudam a reduzir o desemprego e contam com o apoio de grupos financeiros.

Segundo Kotler, et.al (2006), os investimentos em infraestrutura incluem ruas e rodovias, geração de energia, parques de tecnologia e inovação, ferrovias, aeroportos e redes de telecomunicações e tecnologia da informação. Países, estados, regiões e cidades que apresentam melhores infraestrutura ganham em importância pois reduzem custos de transporte, da gestão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



da cadeia de suprimentos e acabam atraindo empresas, indústrias, moradores, visitantes e turistas pois melhoram a sua imagem perante a sociedade e oferecem novas oportunidades de investimentos e negócios.

Ocke e Ikeda (2013), destacam que o marketing de lugares quando utilizado com estratégia se torna uma referência para o desenvolvimento e crescimento sustentável dos lugares, ou seja, do município. Um ponto importante é a existência de atrações que são unidades delimitadas geograficamente e de uma imagem positiva do local. Para tanto, deve haver um elo entre as atrações e a prestação de serviços ancorado por uma infraestrutura adequada que ofereça condições para atender as necessidades e demanda tanto dos moradores, visitantes e turistas. Elementos fundamentais de uma localidade para estimular o desenvolvimento local.

Segundo Health; Wall (1992), a infraestrutura é considerada um investimento público e se concretiza especialmente na forma de transporte, serviços de utilidade pública e demais serviços básicos. A infraestrutura existente em geral é utilizada por residentes e visitantes de uma localidade. Neste sentido, a sazonalidade, pode ser uma dificuldade para o desenvolvimento, visto que seu planejamento é definido para atender a um percentual de capacidade de carga da região.

Para Kotler et al, (1994), o setor privado tem um olhar para uma superestrutura, pois é uma atividade que pode gerar lucro. Geralmente inclui as redes de varejo e demais serviços. Podendo existir em muitos casos as combinações de recursos públicos e privados direcionados para impulsionar o desenvolvimento das localidades.

O objetivo deste artigo é discorrer sobre o marketing de lugares focando as estratégias de marketing de infraestrutura. Com base nesta análise, o estudo visa discutir os resultados de uma pesquisa que envolveu os 20 municípios da região fronteira noroeste do Rio Grande do Sul, com todas as cidades. O trabalho procura mostrar a avaliação dos perfetos quanto a atual situação do marketing de infraestrutura, por meio de vinte afirmações de satisfação e ou de insatisfação, bem como, destaca o trabalho, as principais potencialidades e fragilidades das cidades da região em estudo.

Portanto, por fins didáticos, dividimos este estudo em quatro seções vislumbrando facilitar a compreensão desta temática. No primeiro item, a introdução, apresentamos informações referentes ao marketing de lugares e de infraestrutura, situando o leitor referente ao tema e objetivo explorado no estudo. Na seção seguinte, incluímos a metodologia e sua classificação que fundamentou a presente pesquisa. Na terceira fase, exibimos o desenvolvimento com os resultados e discussão e por fim no quarto e último item, constamos a conclusão final do trabalho.

## 2.METODOLOGIA

Na realização de estudo, com o objetivo de compreendermos o atual momento dos municípios da região, empregamos dois métodos distintos para alcançarmos este propósito. Em um primeiro momento realizamos uma pesquisa quantitativa, objetivando compreender a percepção e avaliação por parte dos prefeitos a respeito dos elementos do marketing de lugares com foco

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



em estratégias de marketing de infraestrutura. No que tange o segundo método, a pesquisa descritiva, para compreendermos as principais potencialidades e fragilidade dos municípios.

A pesquisa de abordagem quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Segundo Marconi & Lakatos (2022), a abordagem quantitativa pressupõe um mundo constituído e regido por leis invariáveis, que podem ser verificadas e previstas. A pesquisa também é classificada quanto aos seus objetivos de descritiva. Este tipo de pesquisa visa identificar, expor e descrever os fatos ou fenômenos de determinada realidade em estudo, características de um grupo, comunidade, população ou contexto social. Desta forma, possibilita identificar e expor os fatos ou fenômenos de determinada realidade em estudo, como a característica de um grupo (VERGARA, 1998; MALHOTRA, 2001).

Conforme Triviños (1987), como técnica para a obtenção dos dados da pesquisa descritiva destacam-se questionários, entrevistas, observações, entre outros. Quanto aos procedimentos a pesquisa é bibliográfica, tendo em vista que foi realizada levantamento da literatura que possibilitou textos com conceitos relacionados ao marketing de lugares, marketing de atrações, informações sobre a região e referência para análise dos resultados da pesquisa (GIL, 2002).

O processo da pesquisa quantitativa iniciou por meio do contato com as prefeituras via telefone, e-mail e WhatsApp nos meses de abril, maio e junho de 2022, para verificar a disponibilidade e o interesse das prefeituras em contribuir com informações acerca do tema em estudo. Nesses contatos antecipou-se o principal objetivo e a finalidade da pesquisa.

Posteriormente para a coleta de dados primários, foi elaborado um questionário contendo um conjunto de perguntas fechadas e encaminhado via correio e por e-mail para os prefeitos dos vinte municípios da Região. O questionário apresentou 20 assertivas, sendo estruturado em escala de mensuração modelo *likert* de 5 pontos (1 totalmente insatisfeito, 2 insatisfeito, 3 nem insatisfeito, nem satisfeito, 4 satisfeito e 5 totalmente satisfeito).

A escala exige que os entrevistados indicassem um grau satisfação ou de insatisfação considerando afirmações sobre o objetivo que foi investigar e avaliar a infraestrutura das Cidades. No mesmo instrumento de coleta foi apresentado questões abertas para que as prefeituras descrevessem as principais potencialidade e fragilidades do município.

No período de maio a junho ocorreu o retorno do questionário correspondente a 100% das cidades pesquisadas. Os instrumentos de coleta de dados foram respondidos alguns pelos próprios prefeitos, outros por assessores de gabinete, gestores públicos e secretários.

Além dos dados primários coletados por meio do questionário, o estudo para caracterizar a região, utilizou de dados secundários, que geralmente são aqueles que foram coletados, tabulados e analisados, ou seja, informações que estão à disposição para consulta.

Os resultados da pesquisa quantitativa foram apresentados basicamente em forma de percentuais, utilizando-se de métodos da estatística de distribuição de frequências relativas e a partir disso foram feitos comentários explicativos, buscando estabelecer uma relação com os estudos teóricos realizados sobre o tema e da percepção do pesquisador.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Para apresentar os resultados, foi utilizado três categorias, sendo uma coluna para muito insatisfeito e insatisfeito, outra para nem insatisfeito, nem satisfeito e a terceira satisfeito e muito satisfeito. Para interpretar e entender os dados coletados, das questões abertas, o estudo utilizou a técnica da análise de conteúdo.

Segundo Bardin (1977) a análise de conteúdo visa obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitam inferir nessas mensagens. Segundo a autora essa técnica visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Ela ajuda a compreender como as pessoas pensam e agem no mundo concreto.

### 3. DESENVOLVIMENTO

Esta parte do trabalho apresenta os principais resultados da pesquisa. Inicialmente por meio de dados secundários é trazido um conjunto de informações básicas sobre a região. Na sequência, o artigo mostra os resultados da pesquisa e faz uma análise sobre marketing de infraestrutura dos municípios. E por último a unidade destaca as principais potencialidades e fragilidades das cidades.

#### 3.1 Caracterização da Região

O Território da Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul é formado por 20 (vinte) municípios como segue: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi).

Estes municípios, foco deste estudo, abrangem, no total, uma área de 4.639 km<sup>2</sup>, apresentando uma estimativa de população de 198.320 mil habitantes, sendo que (67,32%) vivem na área urbana e (32,68%) residem na área rural. Apenas 4 cidades possuem população acima de 10 mil habitantes. Santa Rosa (73.882), Três de Maio (23.846), Horizontina (19.446) e Santo Cristo (14.177) (IBGE, 2022). Em termos comparativos pode-se criar pelo menos três categorias de municípios considerando sua população. Os três maiores, os de população entre 6 e 15 mil habitantes, e os menores com menos de 6 mil habitantes, estes em sua maioria e com menos de 3 mil habitantes. Os municípios foram agrupados em regiões e a Fronteira Noroeste é uma das 28 regiões do Estado.

Quanto a região, observa-se que ao longo dos últimos anos tem-se verificado um processo de redução da população. O território vem perdendo população, conforme ilustra a figura um. Quando se compara o ano de 2001 (212.181 habitantes) como o ano de 2022 (198.329) verifica-se que ao longo dos últimos anos a região perdeu em torno de 13.852 habitantes (IBGE e Estimativas FEE, 2022).

Quanto aos setores econômicos, a maior participação é da agropecuária e da indústria e menor dos serviços. Os municípios da região representam 3,2% do VAB da agropecuária do estado,



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:

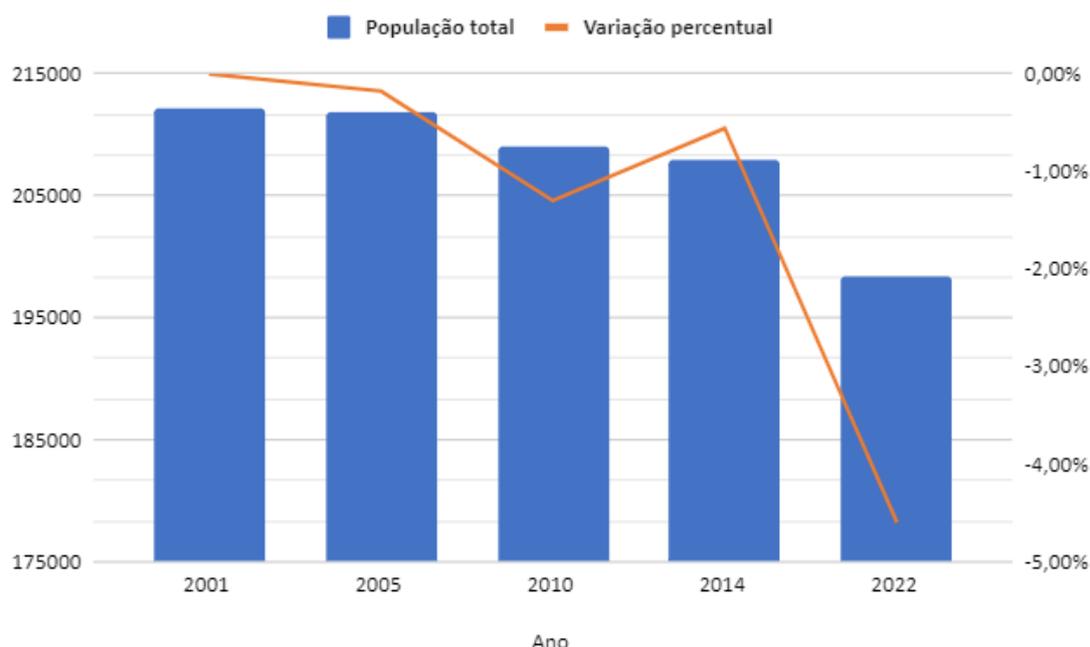


APOIO:



2,1% do VBA da indústria e 1,6% do VBA dos serviços, considerando o valor bruto de cada setor (FEE, 2017; BERTÊ et.al, 2016).

Figura 1- População e Variação da Região



Fonte: IBGE (2022)

### 3.2 Marketing de Lugares: Estratégias de Infraestrutura

A infraestrutura pode ser entendida como toda representação de qualquer forma de construção acima ou abaixo do solo e tem a função de servir e de complementar a oferta de serviços e de espaços e locais de atrações que a cidade oferece ao residente, visitante, investidor e turista. Portanto, a infraestrutura é a responsável para que a localidade receptora ofereça condições para satisfazer a necessidade e demanda das pessoas que dela necessitam, além de contribuir para o desenvolvimento social e econômico da localidade gerando um clima de satisfação geral.

### 3.3 A Satisfação dos Gestores Públicos sobre a Infraestrutura

Considerando os dados apresentados na figura dois, observa-se o grau de satisfação ou de insatisfação diante das afirmações apresentadas. A satisfação é observada quando a oferta de um produto e ou serviço, atende as necessidades juntamente com as expectativas dos consumidores e usuários.

Geralmente os moradores, usuários, visitantes, turistas além das empresas, comércio e indústria possuem expectativa positiva diante do lugar e esperam por diversas opções para suprir suas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



necessidades e demandas. Seja as condições básicas, tais como água, luz, educação, saúde, saneamento, além de outras relacionada a infraestrutura logística, turística, de saneamento, de telecomunicações, de transporte, industrial, urbana e econômica.

Figura 2 - Marketing de Infraestrutura: Questões e percentuais

MENSURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA QUESTÕES	Escala de Satisfação		
	MI/I	NI/NS	S/MS
1. Iluminação Pública.	10%	20%	70%
2. Ruas Asfaltadas.	15%	10%	75%
3. Ruas com Calçamento.	5%	5%	90%
4. Calçadas.	10%	50%	40%
5. Estradas Vicinais ( interior).	-	15%	85%
6. Sinalização de Trânsito.	10%	15%	75%
7. Fluidez no Trânsito.	-	20%	80%
8. Praças Públicas.	10%	5%	85%
9. Segurança Pública.	10%	20%	70%
10. Saúde Pública.	-	-	100%
11. Educação Pública.	-	5%	95%
12. Fornecimento de Água.	10%	15%	75%
13. Academias Abertas em Praças.	10%	15%	75%
14. Fornecimento de Energia Elétrica.	5%	20%	75%
15. Sinal da Internet/Telecomunicações	-	35%	65%
16. Aeroporto	60%	35%	5%
17. Parques Tecnológicos e Científico	60%	30%	10%
18. Ciclovias.	65%	25%	10%
19. Sua visão em relação a percepção dos moradores quanto a infraestrutura da cidade.	-	5%	95%
20. Reciclagem de resíduos/lixo	15%	20%	65%

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Uma infraestrutura completa e de qualidade possibilita a atração de pessoas, investimentos, a geração de empregos, o crescimento econômico e principalmente o aumento na competitividade. Também contribui para o desenvolvimento de um lugar, região, cidade e ou país, frente aos mercados oferecendo diferenciais estratégicos.

Para Minciotti & Silva (2011), uma localidade tem que ter e conseguir disponibilizar infraestruturas básicas como meios de transporte, escolas com educação de qualidade, energia

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



com preço acessível, segurança, normas urbanísticas, espaços recreativos, restaurantes e bons hotéis.

Quanto os indicadores de totalmente satisfeito e satisfeito o estudo mostra, segundo a avaliação das prefeituras, as áreas que geraram percentual mais significativo, estão relacionadas a situação das ruas com calçamento (90%), ruas asfaltadas (75%) estradas vicinais (85%), fluidez no trânsito (80%), praças públicas (85%), sinalização de trânsito (75%), saúde pública (100%) e educação pública (95%).

Cabe destacar que a área da saúde pública apresentou uma avaliação positiva. O resultado pode estar associado ao Sistema Único de Saúde (SUS) que é considerado um dos maiores e melhores do mundo. E o Brasil oferece uma solução ampla para a população que depende exclusivamente desse sistema para tratar a saúde. Os resultados destacam também a área da educação pública. Uma educação pública de qualidade gera benefícios em toda a estrutura social, na medida em que oferece maiores oportunidades para as pessoas, gera desenvolvimento social e econômico e ajuda a reduzir a violência.

Percebe-se que as prefeituras procuram por meio de projetos, estruturas e profissionais qualificados, buscar resultados positivos nessas áreas, que são essenciais aos moradores e residentes. Os demais itens avaliados de forma positiva contribuem para a geração de uma imagem positiva do local. Embora a maioria são cidades pequenas, mas uma maior fluidez no trânsito, estradas vicinais em boas condições, ruas asfaltadas e praças mais acolhedoras deixa os moradores, visitantes e turistas mais satisfeitos e contentes, sejam eles da zona urbana e ou rural.

Outras áreas que obtiveram avaliação positiva e contribuem para o bem-estar das pessoas, estão associadas a iluminação pública (70%) e segurança pública (70%). Verifica-se que o resultado não chega a preocupar, mais devido a sua importância, é fundamental que as cidades direcionem estratégias com o objetivo de melhorar os resultados.

Ainda, em relação aos aspectos positivos, é possível destacar o fornecimento de água (75%), academias abertas em praças (75%) e fornecimento de energia elétrica. Em se tratando de infraestrutura são áreas essenciais de um local e que precisam ser acompanhadas pelos gestores para qualificar ainda mais os serviços e a estrutura.

Os municípios da região, segundo a pesquisa, apresentaram resultado positivo em vários aspectos da infraestrutura, conforme figura 2. Isto é vital para impulsionar o planejamento e desenvolvimento socioeconômico da região. Cabe aos gestores municipais, intensificar ações com os aspectos positivos das cidades para melhorar a imagem, tornar os lugares mais atrativos e ganhar em termos de preferência e de escolha quando comparado aos demais locais do estado e de outras regiões.

### 3.4 A Insatisfação dos Gestores Públicos sobre a Infraestrutura

A insatisfação está relacionada a uma emoção negativa gerada pela desconformidade de expectativa frente a algo, principalmente diante da oferta de um serviço ou produto que não atenda ao

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



interesse quando da experiência em utilizá-los. Quando o resultado da comparação com padrões for negativo, pode afastar moradores, visitantes, turistas e futuros investidores de um lugar, podendo trazer problemas futuros para os gestores públicos. A imagem do local pode ficar comprometida e a geração de recomendações negativas poderão contribuir para a dinâmica da sua decadência. E com o colapso da infraestrutura o lugar se torna pouco atraente.

Nesta direção, a pesquisa mostra que os principais percentuais de insatisfação quanto a infraestrutura dos municípios analisados e que estão apresentados na figura dois, estão relacionados principalmente ao Aeroporto (60%), Parques tecnológicos e científicos (60%) e Ciclovias (65%). Com a economia globalizada e digital o fator tempo passou a ser uma vantagem competitiva. O tempo é uma ferramenta poderosa para a entrega rápida de produtos aos clientes, flexibilizando a produção e a logística on-line. E neste sentido, embora todos os esforços do poder público municipal, estadual e federal para viabilizar o serviço regular de transporte aéreo ligando a cidade de Santa Rosa a capital gaúcha, esta situação continua sendo um desafio a ser superado. Para exemplificar, a região das Missões que faz divisa com a região em estudo, além de viabilizar voos para Porto Alegre está com prazo definido para iniciar a operação aérea ligando também Santo Ângelo a São Paulo. Além de estar distante dos grandes centros e apresentar deficiência na infraestrutura logística nas vias de transporte de rodovias e ferrovias esta fraqueza faz a região perder competitividade e eficiência neste setor.

Geralmente as ciclovias contribuem para amenizar os acidentes que envolvem bicicletas, motos e carros e são mais uma opção de via que permite maior fluidez no trânsito das cidades. Neste seguimento, a pesquisa mostrou que as cidades precisam investir em estruturas que viabilizam mais este serviço aos seus moradores.

No atual estágio de desenvolvimento tecnológico da sociedade é necessário incrementar a riqueza nas comunidades por parte de parcerias entre instituições públicas e privadas geradoras de conhecimento. Assim é possível a transferência de tecnologia e a criação de estratégias de incubação de empresas. Neste requisito, os resultados da pesquisa mostram que a região ainda carece de mais ações voltadas para mais municípios, situação que hoje é restrita a algumas cidades por meio de parceria com instituições de ensino superior.

Existe fatores que são importantes para o crescimento das cidades e da região, que apresentaram nível de insatisfação, além dos elementos inibidores que afetam a oferta de novos serviços e de mais oportunidades de investimento e de negócios. As aplicações em infraestrutura ajudam a reduzir o desemprego e refaz o local viabilizando a condição para novas oportunidades de investimentos e negócios. Portanto, a gestão municipal precisa encontrar alternativas que sejam capazes de minimizar os efeitos das fragilidades identificadas na pesquisa.

### 3.5 Potencialidades e Fragilidades dos Municípios e da região

O instrumento de coleta de dados, solicitou aos municípios, destacar as principais potencialidades, bem como indicar possíveis fragilidades. Entre as principais capacidades foi possível destacar:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- O setor primário. Os municípios possuem vocação e tradição para as atividades do agronegócio que são apoiadas por um forte setor de diversos ramos do cooperativismo. As cooperativas que atuam na região faturaram R\$2,6 bilhões em 2021, sendo que as cooperativas agropecuárias responderam por 82,5% do faturamento total.

- Existência de Portos nos municípios de Porto Mauá e Porto Vera Cruz que tem participação importante na movimentação de pessoas, produtos, cargas, turistas e visitantes. Nesta área há possibilidade da construção da ponte internacional e do projeto costeiro, que visa a criação de uma rodovia costeira às margens do rio Uruguai. Inúmeras oportunidades de investimentos podem surgir, como instalação de hotéis, restaurantes, empresas especializadas em pesca, entre outros empreendimentos. O trecho do projeto costeiro abrange os municípios de Doutor Mauricio Cardoso, Novo Machado, Porto Mauá, Alecrim, Porto Vera Cruz e Porto Lucena que fazem parte da região fronteira noroeste.

- Setor da Indústria. A região aporta duas grandes indústrias fabricantes de colheitadeiras e demais indústrias voltadas em especial para o setor agrícola que representa em torno de 40% do segmento de máquinas e equipamentos agrícolas. Se destaca também as agroindústrias de processamento de alimentos, de laticínios e carnes.

- O setor do turismo. Com ênfase para a Rota do rio Uruguai, cujo ícone é o próprio rio. Na região estão os 20 municípios cadastrados no Mapa do Turismo Brasileiro. Destaque para a possibilidade de atividades de lazer, balneários, passeios náuticos, pesca esportiva, cabanas e realização de eventos. A proximidade com o país vizinho- a Argentina, é outro ponto a ser destacado como potencial para o turismo, lazer e negócios para a região.

- Outros aspectos destacados na pesquisa estão relacionados com o comportamento das pessoas voltado para o trabalho voluntário, incentivos para o empreendedorismo e polo industrial, agricultura mecanizada e a criação da Associação dos Municípios da Fronteira Noroeste AMUFRON que visa impulsionar o desenvolvimento dos municípios.

Entre as principais fraquezas, o resultado da pesquisa apontou um conjunto de situações negativas que passam pela demografia, infraestrutura, posição geográfica, entre outros.

- Redução da população. Nos últimos anos entre o período de 2001 e 2020, segundo IBGE (2022) a população da região passou de 212.181, para 198.324 habitantes. Informações já apresentada neste trabalho na caracterização da região. Associada a este processo, o envelhecimento da população da região que acompanha o os números do estado do Rio Grande do Sul. Os dados indicam que a população na faixa acima dos 60 anos triplicou nos últimos 50 anos, passando dos 5,8% na década de 70 para 18,8% em 2020. Atualmente no estado são 103,3 idosos para cada 100 jovens, sendo o valor mais alto do País. (ATLAS,2020). Associado a demografia há ainda a saída de jovens do meio rural para os centros urbanos.

- Infraestrutura. Em muitos municípios a falta de restaurantes que ofereçam variedade de pratos típicos, buffet de comida caseira e sortimento de saladas e de hotéis. A região apresenta municípios sem acesso asfáltico prejudicando uma logística mais estruturada que possa fazer ligação com os grandes centros do País.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- Outros enfoques destacados pelas prefeituras estão relacionados com a situação precária das estradas vicinais do meio rural, risco de estiagem, falta de mão de obra mais qualificada, cultura fronteiriça não propensa ao desenvolvimento e déficit habitacional.

Observando as potencialidades e fragilidades fica evidente alguns aspectos preocupantes que interfere para o desenvolvimento da região, tais como a sua localização, comparada com o restante do estado e do país é considerada geograficamente periférica, com várias cidades fronteiriças e com características de desenvolvimento tardio, a redução da população, que impacta e compromete as atividades que dependem de profissionais qualificados. Carências de infraestrutura logística e na oferta de serviços dos ramos gastronômico e hoteleiro impacta no desenvolvimento da região.

Entretanto, pode-se dizer que a região vem enfrentando, de forma qualificada os seus desafios presentes e futuros. Ações planejadas por meio de adoção de ferramentas de marketing de lugares, especificamente marketing de atrações, de imagem e de pessoas pode contribuir para a criação de um novo cenário positivo para os municípios e região.

## 4. CONCLUSÃO

Constata-se que as cidades, bem como a região, podem reagir de diferentes maneiras frente aos aspectos positivos ou negativos em infraestrutura. Algumas em razão da posição geográfica e do reduzido número de moradores, encontram maior dificuldade em termos de recursos financeiros, comprometendo ações para qualificar os espaços a fim de torná-los mais atrativos. Outras, procuram definir estratégias para atrair novos investimentos, visando satisfazer as necessidades daqueles que nela vivem, bem como de visitantes e de turistas.

Para o desenvolvimento do artigo, foi abordado o marketing de lugares com foco na infraestrutura dos municípios. A maioria das cidades da região possuem menos de 10 mil habitantes. Possivelmente esta condição fragiliza e restringe a capacidade de novos investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento social e econômico, principalmente das menores cidades.

Cabe ressaltar ainda que, a região por possuir a maioria dos seus municípios menos habitados, corre o risco de concentração de investimentos, quando da chegada de novas empresas, principalmente rede de varejo e também no setor industrial, apenas em cidades que apresentam maior população e infraestrutura. Para o local que recebe é positivo, porém, quando este processo concentra suas ações nas cidades com maior população, os pequenos municípios tendem a permanecer no anonimato, com tendências de esvaziamento de pessoas, turistas, visitantes e novos capitais.

Nesta situação a busca de parcerias público-privada, as famosas PPPs pode ser uma alternativa para a realização conjunta de determinado serviço ou obra de interesse da população. Muitas obras de infraestrutura que precisam de um investimento mais robusto podem ser viabilizada e realizada por meio desta estratégia. O setor privado possui cultura para grandes obras e mega infraestrutura o que justifica ainda mais a ideia de parceria.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



De certa forma, mesmo que os resultados da pesquisa não sejam preocupantes, visto que a maioria dos itens de infraestrutura obtiveram uma avaliação positiva é necessário um novo posicionamento da região.

O estudo mostra que alguns setores necessitam de mais atenção e de investimentos em infraestrutura para qualificar e melhorar os serviços e espaços destinados a atender as demandas e necessidade dos moradores, visitantes, turistas e para os novos negócios. Em especial investimentos no turismo, pois alguns lugares podem desfrutar o benefício do rio Uruguai, que há possibilidade de lazer, balneários, passeios náuticos, pesca, eventos, usufruir das belezas naturais e de área para camping que se constitui em uma potencialidade para as cidades próximas ao rio e para a região.

Para isto, a aplicabilidade do marketing de lugares pode influenciar determinados grupos, gestores públicos em relação a oferta de produtos e serviços a uma determinada localidade. Haja visto que a cidade como lugar precisa criar e desenvolver uma situação favorável de atração a partir de determinados elementos e estratégias em infraestrutura, principalmente para que consigam ter a preferência de pessoas, turistas, empresas, instituições e organizações quando comparado aos demais locais.

Por fim, este estudo sugere a continuidade da pesquisa com a mesma temática a ser aplicada aos moradores das cidades. O trabalho ficou circunscrito a avaliação da infraestrutura pelos gestores públicos o que limitou análises mais complexas e sistêmicas. Aumentando a investigação e envolvendo moradores, visitantes e turistas, o estudo incorpora novas concepções de outros agentes que demandam dos serviços da infraestrutura da cidade. Trazendo novos olhares acerca dos locais, mais estratégias amparadas pelo marketing de lugares, poderão contribuir para o processo da melhoria contínua das cidades da região fronteira noroeste.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.C. **Marketing as cidades**. Gestão e Desenvolvimento, v.12, p.9-45, 2004.

ANTUNES, José Eiras. “**As Cidades também Precisam de Marketing**”, Marketeer, Maio, 2002, pp. 86-87. Disponível em: <  
<https://revistas.ucp.pt/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/104>>. Acesso em: jul.2022.

ATLAS, Socioeconômico Rio Grande do SUL. **Pirâmides Etárias e Envelhecimento da População.2020**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/piramides-etarias-e-envelhecimento-da-populacao>. Acesso em: jul.2022.

ASHWORTH G. J.; KAVATATZIS, M. **Place marketing**: how did we get here and where are we going? In: Journal of Place Management and Development, v. 1, n. 2, p. 150-165, 2008.

BARDIN, Larence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BERTÊ, A.M.A., LEMOS, B.O., TESTA, G., ZANELLA, M.A.R., OLIVEIRA, S.B. **Perfil Socioeconômico** - COREDE Fronteira Noroeste. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, fev. 2016. n. 26, p.258-295

FEE Dados. Disponível em: <https://feedados.fee.tche.br/feedados/#!pesquisa=0>. Acesso em: 14 Jul.2022.

FERNANDES, C.A. **Análise do discurso**: reflexões introdutórias. São Carlos: Editora Claraluz, 2008.

FLIPO, J. P., TEXIER, L. **Marketing Territorial**: De la Pratique à la Théorie. Revue Française du Marketing, n. 136, 1992.

GIL, Antônio Carlos. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas,2002.

HEATH, E.;WALL,G. **Marketing tourism destinations**. Willey, Nova York,1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rio Grande do Sul, Panorama- Cidades**, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>>. Acesso em: Jun.2022.

KANTER, Rosabeth Moss. **World Class – Thriving Locally in the Golbal Economy**, Prentice-Hall, 1995.

KOTLER, Philip.; (et al.) **Marketing de lugares**: como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

KOTLER, Philip. **Marketing Público**: como atrair investimentos, empresa e turismo para cidades, regiões, estados e países. São Paulo, Ed. Prentice Hall Brasil, 1994.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, M. de Andrade., LAKATOS, M.. Eva. **Metodologia Científica**; atualização João B. Medeiros. –r.ed.- Barueri SP: Atlas, 2003.

MINCIOTTI, A.S.; SILVA, da C.E. **Marketing de localidades**: uma abordagem ampliada sobre o desenvolvimento da Cidade ou Região. Revista Turismo e Ação. Vol.12.n 3. set-dez.2011. Disponível em: < <https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/2182>>. Acesso em Jun.2022.

OCKE; IKEDA. **Marketing de lugar**: estado da arte e perspectivas futuras. Revista de administração da USP. v.n.4, p 671-683. São Paulo, 2014

OCKE, Marco,A.M.; IKEDA, Ana,A **.Marketing de Lugares**: os recifes artificiais multifuncionais como proposta de atração turística. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. Pp.496-512.v.7,n.3 set./dez. São Paulo, 2013.Disponível em:<<https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/519>>. Acesso em: jun.2022.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**: São Paulo: Atlas, 1987.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST6 - Cidades e territórios criativos e sustentáveis

## **SUSTENTABILIDADE E AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS PARA CIDADES INTELIGENTES: RELAÇÕES ENTRE A AGENDA 2030, CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES E A POLÍTICA NACIONAL DE CIDADES INTELIGENTES**

**SUSTAINABILITY AND NATIONAL STRATEGIES FOR SMART CITIES: RELATIONSHIPS BETWEEN THE 2030 AGENDA, BRAZILIAN CHARTER FOR SMART CITIES AND THE NATIONAL POLICY ON SMART CITIES**

**SOSTENIBILIDAD Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE CIUDADES INTELIGENTES: RELACIONES ENTRE LA AGENDA 2030, LA CARTA BRASILEÑA DE CIUDADES INTELIGENTES Y LA POLÍTICA NACIONAL DE CIUDADES INTELIGENTES**

**Cristiano Fernando Goi Palharini<sup>1</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>, Sérgio Luís Allebrandt<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul – Unijui. Bolsista Prosuc/Capes.

<sup>2</sup> Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Unijuí. Pós-Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Instituição de Ensino Superior Meridional – Imed. Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí.

<sup>3</sup> Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Unijuí. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc. Mestre em Administração pela Ebape/FGV. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.

### **RESUMO**

Sustentabilidade e cidades inteligentes são temas que vem ganhando cada vez mais relevância na pesquisa acadêmica e frequentemente são inter-relacionados. As temáticas são importantes e abordam um novo padrão de desenvolvimento e organização para a sociedade. A Agenda 2030 e seus objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) estabelecem mundialmente as principais referências do assunto. No Brasil existem diversas iniciativas que se conectam em maior ou menor grau ao tema, as estratégias nacionais para cidades inteligentes, representadas pela Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI) e pela proposta de Política Nacional para Cidades Inteligentes (PNCI), são políticas públicas adequadas destes princípios. Cada nação tem seu contexto particular e deve adaptar estas diretrizes, assim o presente trabalho tem o objetivo de identificar como o conceito de sustentabilidade e os ODS se traduzem em estratégias nas agendas brasileiras para cidades inteligentes. Os documentos que formalizam as propostas foram analisados através da técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados encontrados confirmam o alto nível de adesão aos ODS. Emerge da análise que ações na perspectiva dos ODS 9, 11, 16 e 17 estabelecem a ênfase das propostas nacionais. A PNCI reforça a adoção de estratégias para o desenvolvimento educacional das pessoas, com vistas a qualificar aquele que é o principal ator responsável pela inteligência da cidade. De outro lado, a CBCI, embora também aborde o aspecto social e humano, dá ênfase ao tema da transformação digital, o que conduziu à construção de um documento com repertório mais técnico e específico.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



**Palavras-chave:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional.

## RESUMEN

La sostenibilidad y las ciudades inteligentes son temas que están ganando cada vez más relevancia en la investigación académica y, a menudo, están interrelacionados. Los temas son importantes y abordan un nuevo patrón de desarrollo y organización de la sociedad. La Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecen los principales referentes en la materia a nivel mundial. En Brasil, hay varias iniciativas que están conectadas en mayor o menor medida con el tema, las estrategias nacionales para ciudades inteligentes, representadas por la Carta Brasileña de Ciudades Inteligentes (CBCI) y por la propuesta de Política Nacional para Ciudades Inteligentes (PNCI), son políticas públicas adeptas a estos principios. Cada nación tiene su contexto particular y debe adaptar estas directrices, por lo que el presente trabajo tiene como objetivo identificar cómo el concepto de sostenibilidad y los ODS se traducen en estrategias en las agendas brasileñas para ciudades inteligentes. Los documentos que formalizan las propuestas fueron analizados mediante la técnica de Análisis de Contenido. Los resultados encontrados confirman el alto nivel de adherencia a los ODS. Del análisis surge que las acciones en la perspectiva de los ODS 9, 11, 16 y 17 establecen el énfasis de las propuestas nacionales. El PNCI refuerza la adopción de estrategias para el desarrollo educativo de las personas, con el objetivo de capacitar a quienes son los principales actores responsables de la inteligencia de la ciudad. Por otro lado, el CBCI, aunque también aborda el aspecto social y humano, enfatiza el tema de la transformación digital, lo que llevó a la construcción de un documento con un repertorio más técnico y específico.

**Palabras clave:** Objetivos de Desarrollo Sostenible. Políticas Públicas. Desarrollo Regional.

## ABSTRACT

Sustainability and smart cities are topics that are gaining increasing relevance in academic research and are often interrelated. The themes are important and address a new pattern of development and organization for society. The 2030 Agenda and its sustainable development goals (SDGs) establish the main references on the subject worldwide. In Brazil, there are several initiatives that are connected to a greater or lesser degree with the theme, the national strategies for smart cities, represented by the Brazilian Charter for Smart Cities (CBCI) and by the proposal for the National Policy for Smart Cities (PNCI), are public policies that are adept of these principles. Each nation has its particular context and must adapt these guidelines, so the present work aims to identify how the concept of sustainability and the SDGs translate into strategies in Brazilian agendas for smart cities. The documents that formalize the proposals were analyzed using the Content Analysis technique. The results found confirm the high level of adherence to the SDGs. It emerges from the analysis that actions in the perspective of SDGs 9, 11, 16 and 17 establish the emphasis of national proposals. The PNCI reinforces the adoption of strategies for the educational development of people, aiming to qualify those who are the main actors responsible for the intelligence of the city. On the other hand, the CBCI, although it also addresses the social and human aspect, emphasizes the theme of digital transformation, which led to the construction of a document with a more technical and specific repertoire.

**Keywords:** Sustainable Development Goals. Public Policy. Regional Development.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 consolida novos parâmetros de desenvolvimento para as nações. Se em tempos passados o foco majoritário estava no aspecto do crescimento econômico, no contexto atual estão em pauta as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Alcançada cerca de metade da trajetória entre a publicação da agenda em 2015 e sua meta em 2030, torna-se pertinente avaliar os avanços empreendidos para sua implementação. Os objetivos e metas fornecem diretrizes para orientar as decisões das gestões públicas, contudo sem vincular legalmente as nações que assumiram o compromisso na Assembleia Geral das Nações Unidas. Portanto, a transformação de seus princípios em estratégias concretas de implementação depende das políticas, planos e programas dos países e seus entes subnacionais.

Cada território possui sua história e características próprias, tais como porte populacional, localização, biomas, patrimônio cultural, relações sociopolíticas, matriz produtiva, desigualdades etc. Ou seja, cada país enfrenta desafios específicos na busca pelo desenvolvimento sustentável e precisa adaptar a agenda ao seu contexto.

O Brasil devido sua extensão continental apresenta grande diversidade territorial. Seus 5570 municípios expressam esta multiplicidade e dividem com os entes federal e estadual a missão de traduzir a Agenda 2030 para o contexto concreto das comunidades. As cidades são centros de desenvolvimento econômico e têm grande responsabilidade com o bem-estar da população. A vida das pessoas acontece no nível local, na cidade ou no campo. É ali que as pessoas moram, trabalham, estudam, consomem, utilizam serviços, se deslocam, convivem, fazem escolhas. Embora os serviços públicos tenham sua competência de prestação divididos entre os três entes federativos, a realização deles se dá na esfera local, onde a existência concreta das pessoas acontece. Desta forma, os entes municipais possuem uma perspectiva privilegiada para avaliar as necessidades das pessoas e implementar ações mais assertivas para alcançar os objetivos e metas da Agenda 2030.

O conceito de cidade inteligente tem dialogado bastante com a noção de sustentabilidade, geralmente ocupando posição de destaque nas formulações. Em algumas propostas os adjetivos vão sendo agregados na nomenclatura: “cidades inteligentes e sustentáveis”, “cidades humanas, inteligentes e sustentáveis”, “cidade humana, inteligente, criativa e sustentável” (PORTO *et al.*, 2020). Assim, a cidade inteligente ou *smart city* tem sido um veículo importante para reforçar a pauta da sustentabilidade.

A cidade inteligente tem recebido diversas conotações na produção científica e nos programas governamentais. A revisão da literatura empreendida em trabalhos como os de Weiss (2016), Aune (2017) Pinheiro Junior e Cavalheiro (2017), Guimarães (2018), João, Souza e Serralvo (2019), Lazzaretti *et al* (2019), Alvarez e Salzani (2019) permitem perceber que não existe um consenso sobre o conceito de cidade inteligente. Contudo é possível identificar que muitas definições tangenciam dimensões semelhantes, é recorrente a referência ao uso das tecnologias na infraestrutura e serviços urbanos, às pessoas e ao desenvolvimento de qualidade de vida, à

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



sustentabilidade econômica, social e ambiental e à necessária conexão entre esses elementos. Weiss (2016, p. 66) sintetiza que

As cidades inteligentes podem ser vistas como aquelas capazes de incorporar características específicas que incluem infraestrutura digital e utilização intensa das TICs, com ênfase em desenvolvimento urbano, liderança em ambiente de negócios, inclusão social, governo eletrônico, eficiência em governança, preocupação com indústrias criativas e de alta tecnologia, importância do capital humano no desenvolvimento urbano e sustentabilidade ambiental e social.

No Brasil existem duas iniciativas provenientes do Estado visando estabelecer parâmetros e estratégias nacionais para cidades inteligentes, são elas a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI), promovida pelo Poder Executivo através do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Projeto de Lei Federal nº 976/2021 que visa instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), proposta promovida pelo Poder Legislativo na Câmara dos Deputados. Ambas as iniciativas fornecem um conceito de cidade inteligente e elementos para estabelecer seus princípios e diretrizes. A Carta Brasileira para Cidades Inteligentes estipula 8 objetivos estratégicos e 163 recomendações. A proposta de Política Nacional de Cidades Inteligentes, ainda em tramitação, estabelece diversos mecanismos, dentre os quais podem ser destacados a definição de 5 dimensões da cidade inteligente e mais 19 componentes que as especificam, elenca 18 princípios, 25 diretrizes e 19 objetivos, além de instituir e estruturar o Plano de Cidade Inteligente.

Uma cidade inteligente não se faz só com o emprego de tecnologia, tampouco a sustentabilidade acontece apenas com a inserção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em planos de governo, obviamente as ações mencionadas são importantes e necessárias, mas não suficientes. Para implementação destas agendas é necessário envolver os diferentes setores da sociedade e coordenar, em múltiplas escalas, as diversas políticas públicas das dimensões que compõem as agendas. O estabelecimento de normas e legislações sem a articulação de mecanismos de implementação, tais como definição dos atores responsáveis, recursos, instrumentos, canais de participação, monitoramento, dentre outros, tendem a não alcançar os efeitos almejados (PIRES; GOMIDE, 2016).

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que atualmente mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas e a projeção é de que até 2050 a proporção de moradores urbanos representará dois terços da população global (UNITED NATIONS, 2019). As metrópoles já experimentam que grandes concentrações de pessoas geram uma série de problemas (CUNHA *et al.*, 2016; LEITE; AWAD, 2012; MONZONI; NICOLLETTI, 2015). É indispensável, portanto, que as políticas públicas relacionadas à sustentabilidade e às cidades inteligentes detenham os mecanismos necessários para se constituírem em estratégias eficazes, e de modo especial, que os princípios do desenvolvimento sustentável consigam ser convertidos em ações concretas.

Considerando as duas importantes proposições que visam coordenar as iniciativas brasileiras para cidades inteligente, bem como os princípios da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) assumidos pelo Brasil, o presente trabalho tem o objetivo de identificar como o conceito de sustentabilidade e os ODS se traduzem em estratégias nas agendas brasileiras para cidades inteligentes. Para isto foram analisadas as publicações que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



formalizam a Agenda 2030 (ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015), a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021) e o Projeto de Lei nº 976/2021 – Política Nacional de Cidades Inteligentes (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), através da técnica de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016). A pesquisa documental é de caráter qualitativo e exploratório (GIL, 2002).

## A AGENDA 2030 E A NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

No ano de 2015, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada na cidade de Nova York, os 193 países que integram a ONU adotaram a nova agenda de desenvolvimento sustentável formalizada no documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Esta agenda é formada pelos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e por 169 metas associadas, os quais os países se comprometeram a alcançar até o ano de 2030.

Esta nova agenda universal baseia-se no legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais foram adotados no ano 2000 e tinham 2015 como ano-limite. Na conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+ 20, realizada em 2012 na cidade de Rio de Janeiro foi estabelecido um grupo aberto de trabalho para desenvolver um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável que viriam a suceder os anteriores. Os ODM tinham ênfase na agenda social, eram compostos por 8 objetivos e 21 metas. Eles foram direcionados para ações em países em desenvolvimento, em particular os mais pobres, tendo sido produzidos por um grupo de especialistas “a portas fechadas”.

Por sua vez, a elaboração dos ODS envolveu grande participação da sociedade civil e outros grupos como o setor privado e governos locais. Foi criada uma plataforma online aberta para realizar uma pesquisa mundial intitulada “Meu Mundo”, nela cada pessoa podia indicar quais eram os seis temas, de um total de 16, que considera mais importantes para que a vida de todos seja melhor. Esta pesquisa recebeu mais de 7 milhões de votos, com destaque para a grande participação de jovens do mundo todo, foi computado que em torno de 75% dos participantes tinham idade abaixo dos 30 anos.

Como resultado desta ampla participação de diferentes setores da sociedade os ODS se configuraram de forma mais ampla em seu alcance, aplicando-se a todos os países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, buscando abordar as causas originárias da pobreza e as necessidades universais para o desenvolvimento. Desta forma se constituíram suas 3 dimensões: crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Ainda é importante pontuar que os 17 ODS e suas 169 metas atuarão em 5 áreas fundamentais: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Os ODS são integrados e indivisíveis, equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas ações se direcionam para as cinco áreas fundamentais. O quadro 1 contém o descritivo dos 17 ODS.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Quadro 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

	<b>Objetivo 1.</b> Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
	<b>Objetivo 2.</b> Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
	<b>Objetivo 3.</b> Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
	<b>Objetivo 4.</b> Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
	<b>Objetivo 5.</b> Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
	<b>Objetivo 6.</b> Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
	<b>Objetivo 7.</b> Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
	<b>Objetivo 8.</b> Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
	<b>Objetivo 9.</b> Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
	<b>Objetivo 10.</b> Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



<p>11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS</p>	<b>Objetivo 11.</b> Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
<p>12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS</p>	<b>Objetivo 12.</b> Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
<p>13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</p>	<b>Objetivo 13.</b> Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
<p>14 VIDA NA ÁGUA</p>	<b>Objetivo 14.</b> Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
<p>15 VIDA TERRESTRE</p>	<b>Objetivo 15.</b> Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
<p>16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p>	<b>Objetivo 16.</b> Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
<p>17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p>	<b>Objetivo 17.</b> Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de ONU (2015).

A noção de sustentabilidade pode ser entendida de maneira simples, conforme expressa o conceito de desenvolvimento sustentável empregado em 1987 pela primeira vez, no Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46) da ONU: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

Os 17 ODS especificam áreas ou contextos em que este princípio deve ser empregado, desde aquelas relacionadas ao atendimento de necessidades básicas das pessoas como alimento, roupas, habitação, emprego, e avançam para aspectos voltados às aspirações por melhor qualidade de vida. Quando há exploração excessiva de recursos naturais (florestas, ar, água, minerais, combustíveis fósseis etc.), sem observar os limites de regeneração e crescimento natural, é colocado em risco o desenvolvimento das próximas gerações.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



## A SUSTENTABILIDADE E A CIDADE

A cidade é o local onde estão os maiores assentamentos humanos e como referido anteriormente mais de 50% das pessoas do mundo vivem nelas, esta concentração imprime pressão sobre os recursos naturais e torna a cidade um ambiente em que a aplicação dos princípios da sustentabilidade se torna mais necessária. Leite e Awad (2012) indicam que

O desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21. A pauta da cidade é, no planeta urbano, da maior importância para todos os países, pois: (a) dois terços do consumo mundial de energia advém das cidades, (b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e (c) vive-se um processo dramático de esgotamentos dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável. A Agenda Cidades Sustentáveis é, assim, desafio e oportunidade únicas no desenvolvimento das nações.

Para alcançar resultados diferentes as cidades precisam se reinventar, devem planejar sua ocupação e funcionamento. A maioria delas não foi concebida e edificada levando em conta os atuais princípios de sustentabilidade, obviamente elas não serão postas abaixo e reconstruídas, mas medidas relacionadas a sua forma de funcionar e às novas ocupações podem ser tomadas para otimizar o uso das infraestruturas urbanas.

Uma característica das cidades sustentáveis é que são compactas, procuram promover altas densidades de modo qualificado, o que significa não as espriar e realizar o uso misto do solo, agregando funções urbanas como domicílio, comércio e serviços, de forma que a população local esteja próxima de suas necessidades urbanas básicas. Uma consequência direta disto é a diminuição nos deslocamentos, que proporciona melhor mobilidade, diminui a poluição e congestionamentos nas cidades, incentiva ao emprego de transportes alternativos como bicicleta ou caminhada, o que por sua vez leva a reflexos positivos na saúde das pessoas. Além da adoção dos parâmetros da cidade compacta, sobre o conceito de cidade sustentável, Leite e Awad (2012, p. 135–136) afirmam que

A cidade sustentável deve operar segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimento, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgoto, poluição, etc.) [...] A cidade sustentável deve buscar novos modelos de funcionamento, gestão e crescimento, diferentes daqueles praticados principalmente no século 20, "expansão com esgotamento". A opção pelos parâmetros advindos da cidade compacta tem sido consenso internacional: modelo de desenvolvimento urbano que otimiza o uso das infraestruturas urbanas e promove maior sustentabilidade – eficiência energética, melhor uso das águas e redução da poluição, promoção de relativamente altas densidades de modo qualificado, com adequado e planejado uso misto do solo, misturando as funções urbanas (habitação, comércio e serviços).

A aderência da Cidade Sustentável aos objetivos da Agenda 2030 é intensa, no conceito expresso acima é possível identificar relação direta ao menos com os ODS de números 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), 3 (Saúde e Bem-Estar), 6 (Água Potável e Saneamento), 7 (Energia Limpa e Acessível), 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 12 (Consumo e Produção Responsáveis), 13 (Ação Contra a Mudança do Clima), 14 (Vida na Água) e 15 (Vida Terrestre).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



É importante notar que os princípios da sustentabilidade, assim como os ODS possuem um foco bem definido: as pessoas. As escolhas pactuadas socialmente visam dar condições de pleno desenvolvimento e qualidade de vida para cada cidadão e cidadã, sem deixar ninguém para trás. A cidade, que é o grande “palco” onde a vida se dá, em muitos casos parece estar em descompasso com este foco. Segundo Gehl (2013), grande parte das cidades foram construídas primando pelo tráfego de automóveis e aplicando a ideologia urbanística do modernismo, a qual separa os usos da cidade, na contramão das premissas da cidade compacta. Assim, ao invés de cidades centradas nas pessoas e na coletividade, surgem vários outros “núcleos”, os quais geralmente reforçam condutas individualistas. Não é à toa o fato de haver o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis – reservado a este tema, as cidades precisam encontrar caminhos para avançar em direção à sustentabilidade. As estratégias para cidades inteligentes têm realizado esforços neste sentido, ao menos em nível de concepção dos seus programas, a seguir serão apresentadas as convergências encontradas em iniciativas governamentais brasileiras.

## RESULTADOS: TRADUÇÕES EM ESTRATÉGIAS

Para alcançar o objetivo deste trabalho de identificar como os ODS se traduzem em estratégias na CBCI e na PNCI, os documentos foram analisados segundo as fases definidas por Bardin (2016): 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Para a codificação dos dados foram empregados os 17 ODS como categorias e as unidades de registro foram definidas pela correspondência temática. Além de identificar se as proposições traduzem os ODS em estratégias, buscou-se determinar o seu grau de articulação, ou seja, se define elementos mínimos capazes de coordenar as iniciativas, estes elementos foram identificados pelos seguintes critérios/perguntas: (i) Quem? (ii) O que? (iii) Como? O primeiro critério visa identificar se a proposição define atores, o segundo indica o próprio conteúdo substantivo da ação e o terceiro busca detectar se há indicativo de mecanismo ou forma de implementação. Se a estratégia apresentar apenas um dos critérios ela é classificada com baixo grau de articulação, havendo dois dos critérios é classificada com grau médio de articulação e se possuir elementos que satisfaçam os três critérios é classificada com alto grau de articulação.

O *corpus* foi constituído pela versão completa e revisada da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes e a versão original do Projeto de Lei nº 976/2021 que propõe a Política Nacional de Cidades Inteligentes, apresentado em 19/03/2021 à mesa diretora da Câmara dos Deputados. Mais especificamente foram analisados os conceitos de cidade inteligente definidos por ambos os documentos e as seções mais densas em conteúdo substantivo para ações: as diretrizes (art. 5º) e objetivos (art. 6º) no caso da PNCI e os objetivos estratégicos e suas recomendações para a CBCI.

Ambos os documentos fazem questão de apontar que não são fórmulas prontas, incentivam que suas diretrizes e recomendações sejam adaptadas para cada contexto particular. Desta forma, é natural que possuam maior grau de generalidade em suas proposições. Os conceitos de cidade inteligente condensam os princípios centrais das formulações, a partir dos quais são derivadas estratégias que avançam as abordagens para níveis mais específicos. O quadro 2 apresenta os referidos conceitos e indica os ODS relacionados.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## Quadro 2 – Conceitos de Cidade Inteligente

CBCI	PNCI
Cidades Inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.	Cidade Inteligente: espaço urbano orientado para o investimento em capital humano e social, o desenvolvimento econômico sustentável e o uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, de modo inclusivo, participativo, transparente e inovador, com foco na elevação da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos. Dimensões: I - sociedade inovadora e altamente qualificada; II - economia; III - governo; IV - sustentabilidade; V - TIC e demais tecnologias.
ODS: 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17	ODS: 3, 4, 8, 9, 10, 11, 16, 17

Fonte: Elaborado pelos autores.

É interessante notar que são praticamente os mesmos ODS que estão mais diretamente vinculados aos conceitos de cidade inteligente. A distinção é que no PNCI o aspecto ambiental não está explícito, enquanto na CBCI o termo ambiental está presente no conceito. Assim, é possível apontar que estas duas agendas brasileiras possuem ênfase em áreas similares sob o prisma dos ODS, sendo elas saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), indústria, inovação e infraestrutura (ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16) e parcerias e meios de implementação (ODS 17). A seguir estão detalhados os principais resultados da pesquisa, indicando como as Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes traduzem os princípios da sustentabilidade e os ODS em estratégias.

## Quadro 3 – Tradução dos ODS em estratégias nas Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes

Política Nacional de Cidades Inteligentes – PL 976/2021					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
3	I – elevar o exercício da cidadania, a dignidade e o bem-estar da população	Não	Sim	Não	Baixo
4	XXVI - compromisso com o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação, em especial as Metas 7 a 12, e das estratégias e ações para educação e capacitação profissional relacionadas à transformação digital;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVII –implementação de política de inovação e tecnologia na educação, para melhoria da gestão e da aprendizagem escolares;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVIII - educação digital da população;	Não	Sim	Não	Baixo
	XIX - qualificação da força de trabalho para desenvolvimento das habilidades e competências exigidas pela economia digital e tecnologias da quarta revolução industrial;	Não	Sim	Não	Baixo
	XX - incentivo à formação técnica e superior na área de TIC;	Não	Sim	Não	Baixo
	XXIII – parcerias com ICTs, para o desenvolvimento de atividades de extensão, inclusive para formação continuada dos professores da educação básica, da qualificação da força de trabalho e da população em geral, sintonizadas com as necessidades da economia local	Sim	Sim	Sim	Alto
VI – estimular a criatividade, por meio de fomento à colaboração, busca de parcerias e gestão de conhecimento, com foco no cidadão	Não	Sim	Sim	Médio	

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	XV - qualificar o capital humano da cidade, por meio das estratégias e ações para a educação e formação profissional relacionadas à transformação digital e do cumprimento do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente das Metas 7 a 12;	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVI - promover a educação digital nas escolas, por meio de política de inovação e tecnologia na educação e, para a população em geral, por meio de programas de educação continuada;	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVII - garantir a implementação da Base Nacional Comum Curricular nas escolas bem como o uso crescente e inclusivo de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades educação básica e qualificar a força de trabalho nas tecnologias da quarta revolução industrial e nas competências e habilidades demandadas pela economia digital;	Sim	Sim	Sim	Alto
5	VIII – ampliar a participação e o engajamento social;	Não	Sim	Não	Baixo
	XVI – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, em especial a dos idosos e das pessoas com deficiência;	Não	Sim	Não	Baixo
6	VIII – ampliar a participação e o engajamento social;	Não	Sim	Não	Baixo
	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
8	X – estímulo ao desenvolvimento tecnológico, empreendedorismo e à inovação	Não	Sim	Não	Baixo
	X - fortalecer os arranjos produtivos locais, propiciando sua inserção na economia digital e na governança das cidades	Sim	Sim	Sim	Alto
	II – desenvolvimento de serviços e soluções baseadas na economia do conhecimento e TIC;	Não	Sim	Não	Baixo
	XXI - incentivo à indústria criativa;	Não	Sim	Não	Baixo
9	XXII - promoção de espaços públicos para incentivar e proporcionar o desenvolvimento da criatividade e da inovação;	Não	Sim	Não	Baixo
	IX – reduzir barreiras à inovação e ao empreendedorismo e estimular ao desenvolvimento de startups	Não	Sim	Sim	Médio
	XII – inserir as TIC na prestação e na integração dos serviços oferecidos aos cidadãos;	Não	Sim	Sim	Médio
10	II – reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre Municípios	Não	Sim	Não	Baixo
	XVI – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, em especial a dos idosos e das pessoas com deficiência	Não	Sim	Não	Baixo
11	III – integração de serviços e informações entre órgãos e entidades locais, com foco na prevenção de eventos críticos e desastres;	Sim	Sim	Não	Médio
	XXV - planejamento urbano com foco na eficiência da mobilidade urbana, no uso diversificado da ocupação do solo e na apropriação dos espaços pelos cidadãos.	Não	Sim	Sim	Médio
	IV – capacitar a população e os gestores públicos para aprimoramento da gestão e governança das cidades e para o uso das TIC	Sim	Sim	Não	Médio
	VII – desenvolver protótipos e soluções para problemas enfrentados nas cidades	Não	Sim	Sim	Médio
12	XXIV – gestão orientada à sustentabilidade ambiental	Não	Sim	Não	Baixo
	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
13	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
14	XIII – reduzir a poluição ambiental e o consumo de recursos naturais, bem como a emissão de gases de efeito estufa no ambiente urbano;	Não	Sim	Não	Baixo
16	XIV – transparência e publicidade de dados e informações, sem prejuízo à privacidade da população e à segurança dos dados;	Não	Sim	Não	Baixo
	IV – capacitar a população e os gestores públicos para aprimoramento da gestão e governança das cidades e para o uso das TIC;	Sim	Sim	Não	Médio
	V – disseminar a inovação da administração pública em benefício da sociedade;	Sim	Sim	Não	Médio
	XI – ampliar o governo eletrônico e a governança eletrônica	Sim	Sim	Sim	Alto
17	IV – integração de bancos de dados do Poder Público mediante o uso de padrões de interoperabilidade;	Sim	Sim	Sim	Alto
	VI – compartilhamento de dados e informações entre entes federativos;	Sim	Sim	Não	Médio
	VII – planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum em unidades interfederativas, em conformidade com a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015	Sim	Sim	Não	Médio
	VIII – priorização da execução de iniciativas por meio de consórcios públicos ou uso de outros instrumentos de colaboração entre Municípios e outros entes federativos	Sim	Sim	Sim	Alto
	IX – comunicação permanente entre órgãos de controle e unidades jurisdicionadas	Sim	Sim	Não	Médio
	XI – promoção de espaços, inclusive presenciais, para cocriação e troca de conhecimento entre o Poder Público e a sociedade;	Sim	Sim	Não	Médio

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



	XXIII – parcerias com ICTs, para o desenvolvimento de atividades de extensão, inclusive para formação continuada dos professores da educação básica, da qualificação da força de trabalho e da população em geral, sintonizadas com as necessidades da economia local	Sim	Sim	Sim	Alto
	XVIII - contribuir de maneira estratégica para o cumprimento dos ODS.	Não	Sim	Não	Baixo
<b>Carta Brasileira para Cidades Inteligentes</b>					
ODS	Estratégia (Unidade de Registro)	Quem	O Que	Como	Grau de Articulação
9, 10, 11, 13, 16, 17	Objetivo Estratégico 1: Integrar a transformação digital nas políticas, programas e ações de desenvolvimento urbano sustentável, respeitando as diversidades e considerando as desigualdades presentes nas cidades brasileiras. 1.1. Desigualdade digital e política urbana: Usar o acesso à internet de qualidade como um indicador de desigualdade socioespacial na política urbana. 1.2. Visão de território para o desenvolvimento urbano sustentável. 1.3. Transformação digital e setores urbanos: Desenvolver metodologia para mapear necessidades específicas das políticas setoriais urbanas que possam ser apoiadas por soluções digitais. 1.4. Transformação digital e meio ambiente: Desenvolver e usar metodologias, dados e indicadores que respondam às mudanças ambientais e climáticas. 1.5. Transformação digital e política urbana: Desenvolver, usar e compartilhar soluções digitais que ajudem a implementar instrumentos de informação, planejamento, gestão e governança voltados ao desenvolvimento urbano sustentável, em diferentes escalas do território.	Sim	Sim	Sim	Alto
7, 9, 10, 11, 17	Objetivo Estratégico 2: Prover acesso equitativo à internet de qualidade para todas as pessoas. 2.1. Direito de acesso à internet. 2.2. Infraestrutura digital para todas as pessoas. 2.3. Meios diversos de acesso à internet: Incentivar e apoiar o estabelecimento de redes compartilhadas e comunitárias e outros meios alternativos de conexão e acesso à internet. 2.4. Enfrentamento da exclusão digital. 2.5. Integração urbano-digital: Planejar e implementar as ações municipais de transformação digital de forma articulada com o planejamento territorial local. 2.6. Solo, subsolo e espaço aéreo, mobiliário urbano e implantação de infraestrutura de TICs. 2.7. Projetos de expansão, estruturação e requalificação urbana. 2.8. Projetos de iluminação pública: Promover a equidade de acesso ao serviço de iluminação pública nas cidades. 2.9. Projetos de Internet das Coisas (IoT): Garantir padrões de segurança cibernética e de proteção de dados pessoais em todos os componentes de projetos de Internet das Coisas em áreas urbanas. 2.10. Apoio técnico e financeiro para a conectividade: Oferecer soluções para implantar e manter infraestrutura para inclusão digital.	Sim	Sim	Sim	Alto
11, 16, 17	Objetivo Estratégico 3: Estabelecer sistemas de governança de dados e de tecnologias, com transparência, segurança e privacidade 3.1. Segurança cibernética. 3.2. Proteção geral de dados pessoais. 3.3. Transparência nos algoritmos de empresas de TICs. 3.4. Interoperabilidade. 3.5. Políticas de dados abertos. 3.6. Governo Digital. 3.7. Compras públicas. 3.8. Gestão territorial integrada. 3.9. Plataformas públicas de compartilhamento de dados. 3.10. Transparência orçamentária na Administração Pública.	Sim	Sim	Sim	Alto
9, 11, 16, 17	Objetivo Estratégico 4: Adotar modelos inovadores e inclusivos de governança urbana e fortalecer o papel do poder público como gestor de impactos da transformação digital nas cidades 4.1. Articulação intergovernamental. 4.2. Atuação em rede e plataformas colaborativas Estado-Sociedade. 4.3. Construção de ambientes para inovação. 4.4. Capacidades na administração pública para a transformação digital. 4.5. Adoção de processos inovadores de gestão e governança no nível local.	Sim	Sim	Sim	Alto
1, 8, 9,	Objetivo Estratégico 5: Fomentar o desenvolvimento econômico local no contexto da transformação digital 5.1. Economias alternativas e inovadoras para a diversidade. 5.2. Economia verde, solidária e sustentável.	Sim	Sim	Sim	Alto

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



10, 12, 16	<p>5.3. Economia de plataforma: Usar mecanismos da economia de plataforma (atividade econômica e social facilitada por plataformas) para aproximar produtores e consumidores locais.</p> <p>5.4. Economia e mercado de dados.</p> <p>5.5. Pagamentos digitais de serviços públicos.</p> <p>5.6. Competitividade em serviços digitais urbanos.</p> <p>5.7. TICs para a redução da pobreza urbana: Usar as tecnologias de informação e comunicação para reduzir a pobreza urbana, contribuindo para a Meta 1.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.</p> <p>5.8. Desenvolvimento econômico regional e local: Apoiar cadeias produtivas e ecossistemas de inovação (conjunto e relações de pessoas e instituições que desenvolvem tecnologia e inovam) nos territórios, de modo a reduzir desigualdades socioeconômicas e espaciais.</p> <p>5.9. Ambiente de negócios nas cidades: Aperfeiçoar, compatibilizar e dar ampla publicidade a normas e procedimentos municipais. Padronizar os processos burocráticos, tornando-os mais claros e eficientes.</p>				
9, 16, 17	<p>Objetivo Estratégico 6: Estimular modelos e instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável no contexto da transformação digital</p> <p>6.1. TICs no orçamento público: Incluir a transformação digital no orçamento público em todos os níveis de governo.</p> <p>6.2. Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) e outros fundos para acesso à internet.</p> <p>6.3. Estratégias financeiras e tributárias para ampliação da conectividade digital.</p> <p>6.4. Utilização de TICs para melhorar a arrecadação municipal.</p> <p>6.5. Parcerias com instituições financeiras e de fomento.</p> <p>6.6. Captação de recursos para projetos de cidades inteligentes.</p> <p>6.7. Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas.</p> <p>6.8. Contrapartidas pelo uso do espaço público.</p> <p>6.9. Fomento à inovação pelo setor privado.</p> <p>6.10. Estratégias inovadoras de financiamento.</p>	Sim	Sim	Sim	Alto
4, 5, 10, 13, 17	<p>Objetivo Estratégico 7: Fomentar um movimento massivo e inovador de educação e comunicação públicas para maior engajamento da sociedade no processo de transformação digital e de desenvolvimento urbano sustentáveis.</p> <p>7.1. Uso sustentável da internet.</p> <p>7.2. Comunicação pública inclusiva e acessível: Usar linguagem simples, inclusiva, sem marcador de gênero e com recursos de acessibilidade na comunicação pública e na divulgação desta Carta.</p> <p>7.3. Transformação digital e educação urbana: [...] Abordar grandes transformações globais (ex. mudança do clima). O objetivo dessas ações é sensibilizar e ampliar a consciência da sociedade sobre os impactos desses processos.</p> <p>7.4. Disseminação da agenda brasileira para cidades inteligentes.</p> <p>7.5. Letramento digital.</p> <p>7.6. Práticas comunitárias urbanas: Articular ações de comunicação integrada.</p>	Sim	Sim	Sim	Alto
10, 11, 12, 16, 17	<p>Objetivo Estratégico 8: Construir meios para compreender e avaliar, de forma contínua e sistêmica, os impactos da transformação digital nas cidades.</p> <p>8.1. TICs e direitos humanos: Reduzir os impactos negativos da transformação digital, criando tecnologias e processos centrados nos direitos humanos e no uso sustentável de recursos naturais.</p> <p>8.2. Observatório para a transformação digital nas cidades.</p> <p>8.3. Maturidade para cidades inteligentes: Desenvolver e disponibilizar um Sistema Brasileiro de Maturidade para Cidades Inteligentes em uma plataforma digital própria a ser criada e mantida pelo governo federal.</p> <p>8.4. Impactos locais da transformação digital e controle social: Estimular que os temas do desenvolvimento urbano e da transformação digital sejam discutidos de forma integrada. Para isso, deve-se estimular a articulação institucional de conselhos ou fóruns que debatem sobre esses temas e que atuem no controle social de políticas públicas.</p> <p>8.5. Ciência, tecnologia e inovação para a transformação digital e o desenvolvimento urbano sustentáveis.</p> <p>8.6. Logística reversa de produtos eletrônicos.</p>	Sim	Sim	Sim	Alto

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise da PNCI encontrou 44 unidades de registro com convergências entre ODS e as proposições no escopo da pesquisa. A CBCI foi analisada em blocos compostos pelo objetivo e as recomendações de nível 1, resultando em 8 unidades de registro mais amplas, conforme o quantitativo de objetivos estratégicos trazidos pela CBCI.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A partir dos dados do quadro 3 é possível tecer considerações sob diversas perspectivas, podem ser apontadas similaridades e distinções entre as duas políticas públicas brasileiras. A PNCI aborda 13 dos 17 ODS, são eles: 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 e 17. Na CBCI identificou-se proposições relacionadas a 12 dos 17 ODS, são eles: 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17. Assim, o núcleo comum abordado nas duas políticas públicas é composto pelos ODS de números 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17. Ambas as propostas ainda apresentam em comum o fato de o ODS 17 (Parcerias e meios de implementação) ser aquele que possui o maior número de tópicos. Isto indica que as Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes se esforçam no sentido de efetivamente implementar suas diretrizes e o estabelecimento de parcerias é sua principal estratégia. Além deste, outros três ODS se destacam pelo número de ocorrências nos dois documentos, em ordem de intensidade são eles: ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes, ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura e ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. Desta forma, ações na perspectiva dos **ODS 9, 11, 16 e 17** estabelecem a ênfase das propostas brasileiras para cidades inteligentes.

No que tange as distinções entre a PNCI e a CBCI é possível avaliar quanto aos acentos temáticos e ao grau de articulação das propostas. Além do aspecto mencionado das parcerias, chama a atenção na PNCI a ênfase dada ao aspecto da educação e qualificação das pessoas (ODS 4), de forma que uma das dimensões da cidade inteligente associada ao seu conceito é designada como “sociedade inovadora e altamente qualificada”. Podem ser apontadas como estratégias as parcerias e ações diretas para desenvolvimento da criatividade, inovação e letramento nas novas tecnologias para inserção dos jovens e adultos no contexto atual da sociedade e mundo do trabalho. A PNCI ainda emprega como estratégia a conexão a duas outras políticas públicas federais - Plano Nacional de Educação e Base Nacional Comum Curricular - já consolidadas e bem articuladas nas diversas escalas territoriais e de gestão.

Por sua vez a CBCI possui a transformação digital como um tema de destaque, ela é definida como o “fenômeno histórico de mudança cultural provocada pelo uso disseminado das tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas práticas sociais, ambientais, políticas e econômicas” (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021, p. 15). Assim, multiplicam-se proposições e estratégias de caráter bastante técnico como a interoperabilidade, governo digital, políticas de dados abertos, segurança cibernética, proteção de dados pessoais, dentre outros. Estas iniciativas estão relacionadas aos ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) e 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), os quais versam, dentre outros subtemas, sobre as estruturas de tecnologias e eficácia, responsividade e transparência das instituições. Estes dois ODS citados são o segundo e terceiro colocados com maior número de recorrência na CBCI, o ODS 16 está presente em 87,5% dos blocos de objetivos estratégicos analisados e o ODS 9 em 62,5% destes.

Em relação ao grau de articulação das proposições chama a atenção o desempenho da CBCI, apresentando, segundo os critérios desta pesquisa, alto grau de articulação em todas as unidades de análise. Isto significa que são definidos os elementos mínimos que permitem a coordenação de ações nas políticas públicas, sendo eles os atores (Quem), o conteúdo da ação (O que) e mecanismos de implementação (Como). A CBCI nomeia doze segmentos de atores que considera indispensáveis para a implementação da Carta, são eles: (i) Governo Federal; (ii) Governo Estadual; (iii) Governo Municipal; (iv) Cooperação intergovernamental vertical; (v)

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Cooperação intergovernamental horizontal; (vi) Agências reguladoras; (vii) Empresas concessionárias de serviços públicos; (viii) Empresas de telecomunicações; (ix) Setor privado; (x) Instituições de ensino e pesquisa; (xi) Instituições financeiras e de fomento; (xii) Organizações da sociedade civil. Em cada um dos objetivos estratégicos e suas respectivas recomendações há a indicação de quais destes conjuntos de atores devem estar envolvidos. Outro fator relevante é a concatenação das recomendações em diversos níveis, de forma que o desdobramento das diretrizes vai se articulando e especificando cada vez em níveis mais concretos.

A PNCI apresenta desempenho inferior neste quesito, 50% das proposições foram classificadas com baixo grau de articulação, 30% com grau médio e 20% apresentaram alto grau de articulação, satisfazendo os três critérios elencados. Embora a proposta de lei seja voltada aos entes federados – União, Estados e Municípios – e, por conseguinte, se subentenda que o Estado é o ator responsável pela implementação, o fato de o texto legal não definir claramente em mais da metade das proposições atores partícipes constitui uma fragilidade. O Estado, mesmo com mecanismos legais impositivos, com frequência permanece na inércia, quanto mais se as competências e atribuições não estiverem bem definidas. Por outro lado, a PNCI institui um instrumento com grande potencial de articulação de ações, o Plano de Cidade Inteligente. A legislação determina o conteúdo mínimo do plano e exige que seja incorporado aos Planos Diretores dos Municípios. Este último fator, além de coordenar a implantação do plano, confere a ele maior força e relevância.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que as Agendas Brasileiras para Cidades Inteligentes possuem alto nível de adesão aos objetivos de desenvolvimento sustentável, as intersecções se dão em diversas áreas e por estratégias com diferentes graus de articulação. Emerge da análise que ações na perspectiva dos ODS 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (Parcerias e meios de implementação) estabelecem a ênfase das propostas nacionais dispostas na Política Nacional de Cidade Inteligente (PL 976/2021) e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.

A PNCI reforça a adoção de estratégias para o desenvolvimento educacional das pessoas, com vistas a qualificar aquele que é o principal ator responsável pela inteligência da cidade. De outro lado, a CBCI, embora também aborde o aspecto social e humano, dá ênfase ao tema da transformação digital, o que conduziu à construção de um documento com repertório mais técnico e específico.

Ainda é importante pontuar que a PNCI tem caráter normativo (lei, impositiva) e a CBCI é sugestiva, aponta boas práticas, é mais específica e possivelmente gere maior grau de articulação na sua implementação. Porém não há o mesmo poder de “imposição” que a PNCI, por lhe faltar bases no ordenamento jurídico.

Por fim, a implantação de práticas sustentáveis em nossas comunidades e sociedade depende de uma grande mudança cultural, em diversas dimensões, níveis e escalas. Empreitar esta mudança é uma escolha inteligente que a atual e as próximas gerações devem fazer.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Cristina Engel de; SALZANI, Livia Campos. A relação entre as produções científicas e o desenvolvimento das Cidades Inteligentes brasileiras. *arq.urb*, [s. l.], n. 24, p. 44–59, 2019. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/50>. Acesso em: 4 jan. 2022.

AUNE, Anne. **Human Smart Cities – O cenário brasileiro e a importância da abordagem joined-up na definição de Cidade Inteligente**. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32955@1>.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 976, de 19 de março de 2021**. Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2274449>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta\\_Bras\\_Cidades\\_Inteligentes\\_Final.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta_Bras_Cidades_Inteligentes_Final.pdf). Acesso em: 9 jan. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CUNHA, Maria Alexandra *et al.* **Smart Cities - Transformação Digital de Cidades**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18386%0Ahttp://www.smartcities.es/smart-cities/>.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

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

GUIMARÃES, José Geraldo de Araújo. **Cidades inteligentes: proposta de um modelo brasileiro multi-ranking de classificação**. 2018. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-05072018-120958/publico/CorrigidoJoseGeraldo.pdf>.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



JOÃO, Belmiro do Nascimento; SOUZA, Crisomar Lobo de; SERRALVO, Francisco Antonio. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 17, n. 4, p. 1115–1130, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/74442>. Acesso em: 7 jan. 2022.

LAZZARETTI, Kellen *et al.* Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/urbe/a/3LscvBK8vN86Q3fyFvzx7Fw/?lang=pt>. Acesso em: 8 jan. 2022.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades Sustentáveis Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MONZONI, Mario; NICOLLETTI, Mariana. A Cidade para os Cidadãos: mobilidade, energia e a agricultura urbana. *In*: CAMPOS, Cesar Cunha (org.). **Cidades Inteligentes e Mobilidade Urbana. Cadernos FGV Projetos**. Ano 10, N°ed. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015. p. 90–107.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PINHEIRO JUNIOR, Luiz Pereira; CAVALHEIRO, Luciano Donizete. Smart Cities: a research agenda of the brazilian smart cities. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS AN, 14., 2017, São Paulo. **Anais do 14th INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS & TECHNOLOGY MANAGEMENT - CONTECSI**. São Paulo: CONTECSI USP, 2017. p. 2115–2134. Disponível em: <http://www.contecsi.tecsi.org/index.php/contecsi/14CONTECSI/paper/view/4646>. Acesso em: 8 jan. 2022.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2021.

PORTO, André Gomyde *et al.* **O Futuro é das chics: como construir agora as cidades humanas, inteligentes, criativas e sustentáveis**. Brasília: IBCIHS, 2020. *E-book*. Disponível em: [http://www.hids.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/07/rbcih\\_0001\\_20\\_CHICS\\_o\\_livro\\_rev\\_07.pdf](http://www.hids.unicamp.br/wp-content/uploads/2020/07/rbcih_0001_20_CHICS_o_livro_rev_07.pdf).

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs. **World Urbanization Prospects 2018: Highlights**. [S. l.]: UN, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://www.un->



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



[ilibrary.org/content/books/9789210043137](https://ilibrary.org/content/books/9789210043137). Acesso em: 18 dez. 2021.

WEISS, Marcos Cesar. **Cidades Inteligentes: proposição de um modelo avaliativo de prontidão das tecnologias da informação e comunicação aplicáveis à gestão das cidades**. 2016. Tese (Doutorado em Administração) - Centro Universitário FEI, São Paulo, 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST6: Cidades e territórios criativos e sustentáveis

## **SUSTENTABILIDADE, TURISMO E A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: ALGUMAS REFLEXÕES PARA O TERRITÓRIO DE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)**

**SUSTAINABILITY, TOURISM AND THE BRAZIL-PARAGUAY BORDER: SOME REFLECTIONS  
FOR THE TERRITORY OF PONTA PORÃ (BR) AND PEDRO JUAN CABALLERO (PY)**

**SOSTENIBILIDAD, TURISMO Y FRONTERA BRASIL-PARAGUAY: ALGUNAS REFLEXIONES  
PARA EL TERRITORIO DE PONTA PORÃ (BR) Y PEDRO JUAN CABALLERO (PY)**

**Eliana Lamberti<sup>1</sup>, Brandon Chagas Lima<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Economista, docente e pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS) e Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS). E-mail: eliana@uems.br

<sup>2</sup> Administrador, Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS/UEMS). E-mail: chagasbrandon@gmail.com.

### **RESUMO**

Esta pesquisa tem o objetivo de promover a reflexão em torno dos limites e desafios para a sustentabilidade turística em um território fronteiriço. O trajeto metodológico escolhido contempla a revisão teórica sobre desenvolvimento sustentável e de algumas pesquisas que se debruçam sobre a sustentabilidade do turismo em Mato Grosso do Sul e a complexidade da realidade fronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero fomentadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) ofertada na Unidade Universitária de Ponta Porã/MS. O resultado desta reflexão está organizado em três momentos complementares, sendo eles a discussão da temática da sustentabilidade; os desafios e as implicações da sustentabilidade e do turismo em Mato Grosso do Sul; e a dinâmica do Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos que apresentam o território fronteiriço de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero para além dos problemas de segurança pública.

**Palavras-chave:** sustentabilidade; turismo; fronteira; Ponta Porã; Pedro Juan Caballero.

### **RESUMEN**

Esta investigación pretende promover la reflexión sobre los límites y retos de la sostenibilidad del turismo en un territorio fronterizo. El camino metodológico elegido contempla la revisión teórica sobre el desarrollo sostenible y algunas investigaciones que abordan la sostenibilidad del turismo en Mato Grosso do Sul y la complejidad de la realidad fronteriza de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero promovidas en el marco del Programa de Postgrado en Desarrollo Regional y Sistemas Productivos (PPGDRS) de la Universidad Estatal de Mato Grosso do Sul (UEMS) ofrecido en la Unidad Universitaria de Ponta Porã / MS. El resultado de esta reflexión se organiza en tres momentos complementarios, siendo ellos la discusión del tema de la

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



sustentabilidade; los desafíos e implicaciones de la sustentabilidad y el turismo en Mato Grosso do Sul; y las dinámicas de Desarrollo Regional y Sistemas Productivos que presenta el territorio fronterizo de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero más allá de los problemas de seguridad pública.

**Palabras clave:** sustentabilidade; turismo; frontera; Ponta Porã; Pedro Juan Caballero.

## ABSTRACT

This research aims to promote reflection about the limits and challenges to tourism sustainability in a border territory. The methodological path chosen contemplates the theoretical review on sustainable development and some research that addresses the sustainability of tourism in Mato Grosso do Sul and the complexity of the border reality of Ponta Porã and Pedro Juan Caballero promoted under the Graduate Program in Regional Development and Productive Systems (PPGDRS) of the State University of Mato Grosso do Sul (UEMS) offered at the University Unit of Ponta Porã/MS. The result of this reflection is organized in three complementary moments, which are the discussion of the theme of sustainability; the challenges and implications of sustainability and tourism in Mato Grosso do Sul; and the dynamics of Regional Development and Productive Systems that present the border territory of Ponta Porã and Pedro Juan Caballero beyond the problems of public safety.

**Keywords:** sustainability; tourism; border; Ponta Porã; Pedro Juan Caballero.

## INTRODUÇÃO

A sustentabilidade, o turismo e a fronteira internacional brasileira têm vários aspectos em comum, entre eles, a complexidade conceitual envolvida e os desafios multidisciplinares para fins de proposição de políticas públicas, projetos e ações que possam efetivamente fomentar o desenvolvimento. A sustentabilidade entrou na agenda científica e geopolítica internacional de forma sistemática nos últimos anos da década de 1960 e, no atual século, ganhou proeminência a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030<sup>1</sup>. A temática provoca divergências entre as diferentes áreas do conhecimento e suscita críticas quanto ao seu uso banal e retórico, ou tentativa de esverdear o estilo vigente (leia-se *marketing verde*) garantindo que o modo de produção atual não seja alterado. O turismo pode ser compreendido como mais uma atividade econômica (indústria do turismo) que gera externalidades negativas que impactam diretamente o meio ambiente e as identidades culturais; ou, um sistema que pode contribuir com a promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade.

---

<sup>1</sup> <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A fronteira internacional, especialmente a que tangencia o território sul-mato-grossense, é permeada por problemas advindos das possibilidades de fluxos ilegais de toda ordem e natureza. É abordada pelo planejamento público, essencialmente, pela ótica da violência, mas também é *locus* de riquezas históricas e culturais que deveriam ser elementos de uma identidade fronteiriça e compor uma agenda de desenvolvimento.

É a partir desses elementos que este texto objetiva refletir em torno dos limites e desafios para a sustentabilidade turística em um território fronteiriço. O trajeto metodológico escolhido contempla a revisão teórica sobre desenvolvimento sustentável e de algumas pesquisas que se debruçam sobre a sustentabilidade do turismo em Mato Grosso do Sul e a complexidade da realidade fronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero fomentadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) ofertada na Unidade Universitária de Ponta Porã/MS.

O resultado dessa reflexão está organizado em três momentos complementares. Inicialmente, a temática da sustentabilidade é discutida a partir de alguns aspectos que enaltecem as contradições presentes no discurso midiático ou político oportunista, para indicar a intrínseca relação com a natureza jurídica da discussão e as diferentes dimensões que uma política sustentável deve contemplar. Na sequência, são destacadas algumas teses sobre os desafios e implicações da sustentabilidade e do turismo em Mato Grosso do Sul. Para finalizar o percurso proposto, apresentam-se as diversas temáticas estudadas sob a chancela da dinâmica do Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos que apresentam o território fronteiriço de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero para além dos problemas de segurança pública.

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: paradoxos, pressupostos e dimensões**

A definição conceitual para o desenvolvimento é também objeto de dissensos e, para algumas correntes de pensamento, é sinônimo de crescimento econômico. Ao adicionarmos a perspectiva da sustentabilidade, a ressonância desses dissensos é ampliada. Pereira (2000) situa a discussão a partir dos paradoxos que envolvem o contexto capitalista atual. O primeiro aspecto paradoxal trata-se do discurso de falência do Estado de Bem-estar social e a dinâmica de curtíssimo prazo do “livre mercado” *versus* a temporalidade de longo prazo que a

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



sustentabilidade requer. O segundo, é a aparente e impressionante unanimidade em torno das propostas (pontuais e até mesmo simples) para a geração do desenvolvimento sustentável. E o terceiro elemento se refere ao papel assumido por instituições internacionais que fomentam a lógica imediatista do mercado financeiro, como o Banco Mundial, mas também tentam financiar a implementação de projetos voltados para o desenvolvimento sustentável.

Deste paradoxo, deriva-se um dilema considerável diante da inexistência de forças sociais realmente identificadas com o desenvolvimento ecologicamente sustentado, e da ausência de grupos sociais identificados ou juridicamente habilitados (dado o caráter dubio dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais) para reivindicar o meio ambiente enquanto um bem público. Feitas estas considerações, é compreensível a necessidade de superar o conceito limitado e convencional que estabelece o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que se preocupa com a geração futura por meio do tripé: geração de valor econômico, equidade social e integridade ambiental.

Análises críticas não faltam e Nascimento (2012), além de indicar as fragilidades dessa proposta, sugere a inclusão de mais duas dimensões: a ética e a política. Não é possível pensar em sustentabilidade sem discutir o modo de produção vigente e isso requer, obviamente, uma séria discussão em torno dos valores éticos e políticos. Nesta seara política, o pressuposto do Estado de Direito e, portanto, da democracia devem estar vinculados aos imperativos do desenvolvimento comunitário (ou comunidades democráticas) que para Pereira (2000) corresponde, entre outras coisas, aos pilares da sociedade participativa, da liberdade e confiança mútua, do associativismo e cooperação, que determinam o desempenho institucional. A proposta do autor é a compreensão da realidade sobre a qual a sustentabilidade deve ser pensada: comunidade, espaço e economia. Os imperativos do desenvolvimento comunitário (necessidades básicas, equidade, participação e transparência, tecnologia apropriada) e do desenvolvimento ecológico (capacidade de suporte, conservar, reciclar, reduzir desperdícios) devem estar à frente dos imperativos do desenvolvimento econômico (sustentar o crescimento econômico, ganhos privados, ampliar mercados e externalizar custos). A gestão da sustentabilidade e seus instrumentos devem ser fornecidos no âmbito da ciência, da técnica e da política sobre esta realidade, sobre o “lugar” onde a vida efetivamente se reproduz.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Esta proposição não é utópica. Capra (2005) destaca que as proposições para uma nova dinâmica em prol da sustentabilidade também têm o desafio de superar o pessimismo fomentado por tendências de pensamento que alegam não existirem alternativas. O autor defende que existe sim, que é possível pensar numa lógica econômica pautada numa jornada coletiva em prol da cultura global, em prol de uma economia generativa. E ainda, destaca que toda crise financeira é uma crise de natureza ecológica uma vez que as raízes das crises se encontram na lógica extrativista da propriedade privada. Então, o autor propõe a substituição da lógica insustentável (leia-se produtivismo, consumismo, individualismo, relações parasitárias, imediatismo/curto prazo) pela lógica ecológica pautada em novos valores, tais como: cooperativismo, generativismo, responsabilidade ecológica, comunidade, relações simbióticas e perspectivas de longo prazo. O caminho a ser percorrido requer uma nova pedagogia: a alfabetização ecológica. Um novo projeto pedagógico da vida deve estar vinculado à “compreensão dos princípios de organização, comuns a todos os seres vivos, que os ecossistemas desenvolveram para sustentar a teia da vida” (CAPRA, 2005, p. 241). Essa compreensão sistêmica da vida corresponde a formulação de um conjunto de princípios de organização pautados na ecologia.

Em outra obra, Capra e Mattei (2018) aprofundam a discussão em torno da responsabilidade que a Ciência Jurídica deve assumir na superação da atual lógica mecanicista e pró mercado, uma vez que é a na seara do Direito que estão enraizadas as regras capitalistas extrativistas. A atual mecânica, para os autores, é insustentável e uma nova visão de mundo ecológico deve ser promovida pelo Direito Ecológico.

Não é possível abordar a temática da sustentabilidade e não mencionar a contribuição pragmática de Ignacy Sachs. Em uma obra objetiva e profunda (2009), este ecossocioeconomista alinhava a proposta dos autores citados anteriormente a partir das dimensões da sustentabilidade e do papel dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo o direito coletivo ao meio ambiente. Uma nova disciplina (tanto na perspectiva acadêmica-científica como da vida em sociedade) deve ser a regente das transformações necessárias: a eco-sócio-economia. Portanto, muito além do tripé convencionalmente difundido, Sachs (2009) nos ensina que o desenvolvimento sustentável possui oito dimensões.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



O ecodesenvolvimento requer a superação do atual modelo de produção que não impõe restrições às forças de mercado, e da lógica do crescimento econômico a qualquer custo. As oito dimensões do desenvolvimento propostas por Sachs didaticamente explicam a dinâmica sistêmica e complexa da vida. Não é possível, e, portanto, sustentável, haver desenvolvimento sem: garantias de vida digna pautada nos direitos sociais fundamentais, solidariedade e superação dos problemas estruturais e disparidades regionais, um projeto nacional capaz de conciliar inovação e respeito às especificidades culturais, relações simbióticas (e não parasitárias) com a natureza e os ecossistemas, autonomia tecnológica (leia-se política industrial) e para estabelecer as diretrizes de uma política macroeconômica sustentável.

## O TERRITÓRIO TURÍSTICO DE MATO GROSSO DO SUL

A formação econômica do Mato Grosso do Sul pode ser sintetizada pelo avanço e modernização da produção agropecuária. Diante da disponibilidade de certos fatores produtivos e incentivos, este território se especializou na produção de commodities<sup>2</sup>. A porção sul-mato-grossense do “celeiro do mundo” é composta também por históricos conflitos agrários e problemas sociais. Neste território “vacionado” ao agronegócio, a segunda maior população indígena do país<sup>3</sup> sobrevive, bem como ecossistemas belíssimos, como o pantaneiro<sup>4</sup>. Logo, os desafios para a construção de políticas públicas que fomentem a diversificação produtiva e a incorporação de elementos da sustentabilidade são potencializados.

Por outro lado, há sinais de que novas perspectivas estejam sendo adicionadas na agenda pública<sup>5</sup>. Pois bem, quais são os limites e desafios para o Turismo ser um sistema fomentador da lógica sustentável? Em Mato Grosso do Sul, como uma atividade econômica que possui uma relação próxima com a dinâmica latifundiária pode ser o embrião de negócios sustentáveis?

<sup>2</sup> Especialmente soja e carne, mas nas últimas décadas, as usinas de açúcar e álcool modificaram a paisagem rural.

<sup>3</sup> Aproximadamente 80 mil indígenas de etnias diferentes (Terenas, Ofaié, Kadiwéu, Guató, Guarani subgrupos Kaiowá e Nandeva, Kinikinau e Atikum) distribuídas em 29 municípios.

<sup>4</sup> Uma das atividades econômicas realizadas em Corumbá (capital do Pantanal) é a extração de minério de manganês pela Vale do Rio Doce.

<sup>5</sup> Em 2021, o governo do Estado de Mato Grosso do Sul através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) publicou a Resolução n. 743 (de 28 de maio de 2021) que dispôs sobre as áreas prioritárias para fomento à pesquisa e inovação através da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia (FUNDECT), sendo elas: Agronegócio, Bioeconomia, Biotecnologia, Cidades Inteligentes, Energias Renováveis, Biodiversidade, Saúde Animal, Saúde Humana e Tecnologias Sociais e Assistivas. Ademais, em vários documentos de planejamento público estadual está presente a preocupação com os ODS/Agenda 2030.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



DESENVOLVIMENTO REGIONAL UNICUI 20 ANOS

APOIO:



São várias as teses e dissertações que versam sobre a sustentabilidade do turismo em Mato Grosso do Sul. De modo a contemplar, ao menos parcialmente a totalidade das análises, destacaremos alguns trabalhos<sup>6</sup>.

Lunas (2006) abordou a análise das questões que se relacionam diretamente ao desenvolvimento sustentável do turismo na Serra da Bodoquena (MS), e levou em consideração os fatores “endógenos e exógenos” tal como a gama de decisões dos agentes de influência nesse fluxo sistêmico que, sob a ótica do autor, caminha diretamente para a “massificação do fluxo turístico”. Buscou, ainda, desmistificar algumas questões relativas ao conceito de desenvolvimento sustentável. A discussão pautou-se no que se refere ao ecoturismo enquanto negócio de extrema importância para a indústria do turismo, e que tem alavancado investimentos e concessão de empreendimentos; e também a natureza difusa dos beneficiários do negócio ecoturístico, tendo em vista que este segmento pode envolver várias dezenas de setores empresariais distintos.

O estudo evidenciou a possibilidade de constituição do turismo enquanto uma atividade sustentável, mas sendo de complexa mensuração quanto ao teor de sustentabilidade, dadas as multiplicidades conceituais e controversias. E ainda, a questão multidimensional da sustentabilidade no turismo é desafiador do ponto de vista da gestão pública e privada destacando-se o papel da dimensão político-institucional e cultural, que deve ser analisada de maneira separada, uma vez que a política-institucional, possui um caráter de abrangência transversal em relação as demais, e a cultural encontra-se vinculada a social (LUNAS, 2006).

Bennet (2010), através da análise de indicadores e variáveis, e um *constructo* de responsabilidade social corporativa, buscou compreender a percepção de diferentes “*stakeholders*” sobre responsabilidade social corporativa em um empreendimento turístico hoteleiro também para a realidade do município de Bonito. Em sua análise, identificou o desconhecimento do conceito e da prática da responsabilidade social corporativa por

---

<sup>6</sup> Tendo em vista que Mato Grosso do Sul possui três destinos turísticos indutores, também chamados de Áreas Turísticas Prioritárias (ATP's) as pesquisas, em geral, se debruçam sobre Bonito (que compreende a Serra da Bodoquena), Campo Grande (por ser a capital do Estado e desempenhar um papel central na integração aeroviária) e Corumbá (porção sul-mato-grossense do Pantanal). Registra-se a ausência neste trabalho da análise de três teses cuja leitura é sugerida, a saber: Grechi (2011), Lunas (2016) e Buscioli (2021).



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



empreendedores, colaboradores e clientes. Também foi possível identificar o tratamento cordial, não protecionista, na valorização do público interno e o processo de melhoria contínua na infraestrutura física e na qualidade operacional, mantendo um padrão de qualidade. Apesar do empreendimento ter condições de aproveitar a responsabilidade social e desenvolver essa cultura como fonte de promoção e crescimento, não se observou uma preocupação em divulgar as ações filantrópicas patrocinadas localmente. As sugestões finais de Bennett (2010) propõem a divulgação e o desenvolvimento da Responsabilidade Social Corporativa (RSC) por parte do empreendimento, do poder público e das organizações privadas.

Dietrich (2017) focou sua análise sobre os impactos no ambiente natural decorrentes das atividades turísticas e como se dá a atuação do setor público e do setor privado (através de prestadores de serviços turísticos) na preservação da região. A pesquisa identificou que as políticas públicas de turismo voltadas para o desenvolvimento sustentável formuladas (seja na esfera estadual ou municipal) pouco contribuem para o ambiente natural e estão focadas apenas para expansão de serviços e propaganda. Além disso, as ações do poder público carecem de planejamento, coordenação, acompanhamento, mapeamento e integração com os atores privados locais na formulação, no fomento e na avaliação destas. Em relação aos prestadores de serviços turísticos locais, observou-se que suas ações são desarticuladas e focadas em ações de pouco impacto (mais restrita aos seus negócios) para a preservação da biodiversidade local. Ainda, concluiu que o setor privado demonstra pouco interesse em ações mais coordenadas e sustentáveis, mesmo sendo do ambiente natural que venham os atrativos turísticos principais.

O trabalho de Melo (2020) discorre sobre as áreas protegidas que constituem espaços cujo principal objetivo é zelar pela proteção dos recursos naturais. No Brasil, as Áreas Protegidas (AP's) foram intituladas de Unidades de Conservação (UCs), e o Estado de Mato Grosso do Sul possui uma vasta gama de UC's em variedade de classificações. Isso dispõe dizer que tais áreas possuem um papel extremamente importante quando se pensa em sustentabilidade e turismo, seja na importância da existência enquanto equilíbrio ecológico e manutenção da biodiversidade, seja para impulsionar a atividade turística<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> No que diz respeito às funções das unidades de conservação, estas se referem a geração de riqueza mediante a oportunidade de novos empreendimentos de base sustentável e que possam agregar de maneira econômica através

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Melo (2020) também aborda sugere a possibilidade do “empreendedorismo sustentável”, prática que vai ao encontro de objetivos oriundos da formulação da UC, tendo-se em vista que o empreendedorismo busca sempre novas oportunidades no contexto turístico e a vasta experiência que ele proporciona, a ponto de estimular a diversificação da atividade turística. É possível, portanto, através do turismo promover novos vínculos que aproximam as pessoas, a natureza e um leque de experiências únicas de contato com as belezas naturais (MELO, 2020).

Os resultados do estudo de Melo (2020) retratam as dificuldades enfrentadas pelas Unidades de Conservação enquanto instrumento de políticas sustentáveis, especialmente em função da inconstância das ações de conservação do meio e do desafio que é fazer com que os mais variados setores produtivos olhem para a função das UC's como locais que podem influenciar positivamente o bem-estar coletivo. Portanto, é necessário o reconhecimento das UC's com relação ao seu potencial de desenvolvimento em escala ambiental, social e econômica por parte das comunidades, dos atores locais, da iniciativa privada, das instituições de ensino e de todo o seu entorno. Fora observado, ainda, enquanto desafio para o fomento sustentável do turismo em UC's no Estado a perspectiva holística através do “uso do turístico com perspectivas sustentáveis”, visto ainda que há carência de pessoal capacitado, ausência de infraestrutura adequada, irregularidades e descontinuidades relacionadas à gestão, pois apresentam um grande potencial inovativo e podem prover vários benefícios que vão além dos econômicos (MELO, 2020).

Ao se tratar do caráter ambiental e paisagístico em suas múltiplas singularidades no Estado, Gonçalves (2016) e Martins (2018) retratam a realidade pantaneira sob diferentes perspectivas atreladas ao turismo. Gonçalves (2016) discorre sobre as dimensões e os componentes nos projetos de turismo rural na Região Pantaneira Sul-Mato-Grossense, mais especificamente na sub-região de Miranda, no qual objetivou identificar os possíveis encadeamentos e oportunidades para e na implementação do “Segmento Turismo de Experiência”. Observou as transformações vivenciadas pelo pantaneiro por efeitos da globalização e do acesso e que se desdobraram na região, mas que não invalidam o simbolismo do território, o qual se mantém enquanto característica de construção da identidade. Nesse contexto, o Turismo de Experiência

---

dos serviços ecossistêmicos que promovem a provisão, regulação, suporte e cultura, dos setores econômicos, ecológicos e sociológicos. (MELO, 2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



se mostra uma atividade que necessita de planejamento e organização, pois objetiva trazer ao turista experiências mais completas e exclusivas, com peculiaridades da região. Gonçalves (2016) evidenciou a necessidade de estudos e reflexões que agreguem para a preservação das culturas da região pantaneira, tal como o seu desenvolvimento. A investigação do cenário em questão é apresentada com o objetivo de destacar a importância da preservação da região pantaneira e sua cultura, como também a perspectiva de transferência de saberes e aprendizados, ampliando a dimensão do desenvolvimento.

Os estudos apresentados buscam contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados pelo turismo em Mato Grosso do Sul pela ótica dos fundamentos da sustentabilidade que destacam as dinâmicas interligadas tanto do ponto de vista da responsabilidade social; da sustentabilidade, como do desenvolvimento e planejamento de ações e políticas públicas e privadas.

## **O TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO**

É no território fronteiriço de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero em que o turismo é sinônimo de consumo de produtos importados (regados a obsolescência programada e descartabilidade), é possível provocar a reflexão sobre sustentabilidade turística? O processo histórico e geopolítico de formação do território fronteiriço Brasil-Paraguai é objeto de publicações de diversas áreas do conhecimento. Para contemplar o objetivo proposto deste trabalho, dar-se-á destaque para algumas produções voltadas as especificidades turísticas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Introdutoriamente, destaca-se a contribuição de Martins (2007) que buscou caracterizar o processo histórico de formação territorial e constituição turística, a partir do fluxo de turistas interessados na compra de produtos importados. Para a autora, o turismo de compras foi determinante na transformação de uma região fronteiriça em um território turístico, modificando e interferindo na vida da população e reconfigurando a cidade. A pesquisadora considera que as territorialidades devem ser apreendidas através da percepção dos envolvidos na atividade turísticas, principalmente na prática das compras. Por meio dessa preocupação, a autora chegou às seguintes conclusões: (i) o fenômeno, além dos impactos socioeconômicos, culturais e político, pressupõe mudanças comportamentais no cotidiano da população; e (ii) os



turistas ao longo dos anos tendem a reproduzir o mesmo comportamento, buscando os mesmos lugares e desenvolvendo as mesmas atividades, situação explicada pelo processo de sinalização. Em relação à disponibilidade dos dados estatísticos, Martins (2007) alerta para dificuldade em se obter informações específicas, especialmente do lado paraguaio.

O município de Ponta Porã ocupa a 5ª colocação em termos populacionais com aproximadamente 95 mil habitantes<sup>8</sup>. Pedro Juan Caballero possui cerca de 123 mil habitantes<sup>9</sup> e é a capital do Departamento del Amambay. Além do turismo de compras que promove um fluxo contínuo de pessoas, a oferta de cursos de Medicina provocou o aumento da densidade demográfica e modificou a dinâmica urbana,<sup>10</sup> proporcionando novas frentes de negócios e acirrando antigos problemas sociais. É preciso olhar para este território, especialmente do ponto de vista das dimensões da sustentabilidade, sem a divisão político-administrativa que separa os limites de cada Estado Nação. Trata-se de um adensamento populacional de aproximadamente 220 mil habitantes cujo cotidiano ignora a linha divisória.

É esta conexão geoeconômica e socioambiental que embalou a oferta, a partir de 2014, pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS)<sup>11</sup> na Unidade Universitária de Ponta Porã com o objetivo de promover pesquisas e projetos nas áreas de Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos. Já foram concluídas 56 (cinquenta e seis)<sup>12</sup> pesquisas cujos egressos são de várias áreas do conhecimento (Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Arquitetura e Engenharias, da Saúde). No quadro abaixo, destacam-se alguns trabalhos que ilustram a riqueza e os desafios da agenda de pesquisa fronteiriça organizados de acordo com os subgrupos temáticos.

#### Quadro 2 - Pesquisas que ilustram a diversidade temática da fronteira Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

<sup>8</sup> Dados estimados para o ano de 2021. Em 2010, eram cerca de 78 mil habitantes. (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/panorama>).

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.municipalidadpjc.gov.py/>.

<sup>10</sup> A demanda dos estudantes por moradia fomentou investimentos imobiliários; o setor de serviços foi ampliado com a oferta de restaurantes, bares e lojas. Os serviços públicos também sofreram aumento de demanda, especialmente da área da saúde. Este tema foi estudado de forma detalhada por Melo (2021).

<sup>11</sup> A Área de concentração é Planejamento Urbano e Regional. [http://www.uems.br/pos\\_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico](http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico).

<sup>12</sup> Até o mês de setembro de 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:

INDICADORES/DINÂMICA ECONÔMICA/SUSTENTABILIDADE		
TÍTULO	AUTOR(A)	ANO
AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS IMPACTOS: O CASO DO ASSENTAMENTO ITAMARATI I	PAULO ROBERTO DA SILVA	2017
A PRODUÇÃO DE RESÍDUOS DE USO DOMÉSTICO NO MUNICÍPIO DE AMAMBAI – MS: EDUCAÇÃO E SUSTENTABILIDADE	JULIANO DELAI	2017
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: O CASO DE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY).	ALINE ROBLES BRITO	2018
ROBÓTICA EDUCACIONAL EM PONTA PORÃ MS: PERSPECTIVAS AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO LOCAL	JULIANA FAORO GOMES	2018
POR OUTRO DESENVOLVIMENTO: UMA ABORDAGEM DA MENTALIDADE SOCIOECONÔMICA DO NÚCLEO DE RESISTÊNCIA ELDORADO DOS CARAJÁS	SILVANA PIVA	2018
PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DAS CIDADES GÊMEAS PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY) SOB ASPECTO DO DIREITO À CIDADE	TIAGO MACHADO FARIA DE SOUZA	2019
A LEI DE MAQUILA E A DINÂMICA PRODUTIVA NO TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO DE PONTA PORÃ (BRASIL) E PEDRO JUAN CABALLERO (PARAGUAI): NOVOS ESPAÇOS INDUSTRIAIS	VIVIAN LETÍCIA AGUERO GODOY	2020
ESTUDANTES DE MEDICINA E POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA: UM OLHAR SOBRE AS CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ-BR E PEDRO JUAN CABALLERO-PY	LAURA KAROLINE SILVA MELO	2021
A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA SUL MATO-GROSSENSE: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS	OBEDIAS MIRANDA BELARMINO	2021
HISTÓRIA/CULTURA/ASPECTOS SOCIAIS		
TÍTULO	AUTOR(A)	ANO
PATRIMONIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE AMAMBAI/MS: DESENVOLVIMENTO, HISTÓRIA E CULTURA.	JOSÉ BRITES DOS SANTOS	2021
CULTURA ÁRABE NA FRONTEIRA DE PONTA PORÃ (MS) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY): ORIGENS, HISTÓRIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL.	NATALIA BOGADO BALBUENA	2020
A CULINÁRIA TÍPICA DA FRONTEIRA: A CHIPA COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.	BEATRIZ DUTRA DOS SANTOS	2020
GUERRA GUAÇU-CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS: UM ESTUDO HISTORIOGRÁFICO E DE CAMPO NA REGIÃO DE FRONTEIRA.	YHULDS GIOVANI PEREIRA BUENO	2020
MULHERES QUE IMPORTAM: UMA ETNOGRAFIA EM UM PRESÍDIO DE PONTA PORÃ – MATO GROSSO DO SUL.	WERONICA DERENE ADAMOWSKI	2019
ECONOMIA CRIATIVA COMO FERRAMENTA DE RESSOCIALIZAÇÃO DOS INTERNOS DA PENITENCIÁRIA DE AMAMBAI – MS.	LEONCIO ELIDIO DOS SANTOS JUNIOR	2018
TERRITÓRIO E ACESSO A DIREITOS: OS GUARANI E KAIOWÁ NA VILA SATÉLITE, ARAL MOREIRA/ MS.	GIANETE PAOLA BUTARELLI	2017
ENSAIOS SOBRE A ECONOMIA PARAGUAIA: FORMAÇÃO HISTÓRICO ECONOMICA E DINAMICA RECENTE DO EMPREGO.	CLAUDIA VERA DA SILVEIRA	2016
A MÚSICA COMO INDUTORA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.	JOÃO EVANIO BORBA CAETANO	2016
TURISMO		
TÍTULO	AUTOR(A)	ANO
O SISTEMA GESTOR DO TURISMO DE BONITO - MS: A DINÂMICA DE ATUAÇÃO DE SEUS COMPONENTES E A CULTURA COMO PERSPECTIVA LOCAL DE DESENVOLVIMENTO.	ASLAN VIANA DE LIRA DA ANUNCIAÇÃO	2016
ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE TURISMO EM PONTA PORÃ-MS: UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO.	LIS THAMIRYS DACKAM DI BAPTISTA	2016
O DESENVOLVIMENTO E O PLANEJAMENTO PÚBLICO DO TURISMO EM MATO GROSSO DO SUL.	CRISTINA HORST PEREIRA	2016
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL/ENDÓGENO EM CORUMBÁ-MS.	JORCELI DE BARROS CHAPARRO	2017
GOVERNANÇA TURÍSTICA E A ABORDAGEM DTI: UMA ANÁLISE DO POTENCIAL PARA GOVERNANÇA INTELIGENTE DO MUNICÍPIO DE BONITO-MS.	DANIELE PAULA JUCHNESKI	2022
ERVA MATE		
TÍTULO	AUTOR(A)	ANO
ESTUDO DO SISTEMA PRODUTIVO E INDUSTRIALIZAÇÃO DA ERVA-MATE NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.	ALESSANDRA DE FREITAS FONTANIVE	2016

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ANÁLISE DA VIABILIDADE ECONÔMICA DA EXPLORAÇÃO DA ERVA-MATE (ILEX PARAGUARIENSIS ST. HILL.) EM SISTEMA DE SOMBREAMENTO NO MATO GROSSO DO SUL.	MÁRCIO AQUINO DOS SANTOS	2018
INDICAÇÃO GEOGRÁFICA DA ERVA-MATE, COMO ESTRATÉGIA PARA ARTICULAÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.	HELEN CRISTIANE CAETANO RIBEIRO DE OLIVEIRA	2021

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

A abrangência e os indicadores dos municípios que compõem a faixa de fronteira nesta porção do Estado compuseram as reflexões de Belarmino (2021) que pautadas em dados, indicadores e criteriosa revisão teórica constatou que a superação dos gargalos socioeconômicos é ainda mais desafiador quando se trata dos municípios localizados na faixa internacional. Dos 44 municípios sul-mato-grossenses localizados ao longo da faixa, apenas 22% (10) deles indicam percorrer um ciclo virtuoso de prosperidade e melhoria nos indicadores.

Os municípios de Amambai e Aral Moreira estão presentes e são abordados de forma específica através dos estudos de Delai (2017) que analisa a produção de resíduos domésticos e a relação entre o processo de educação e sustentabilidade; a patrimonialização territorial em Amambai por meio da valorização dos aspectos históricos e culturais foi o tema central do trabalho de Santos (2021); a economia criativa se relacionou com realidade carcerária de Amambai e as possibilidades de ressocialização por meio da dissertação de Santos Junior (2018). O município de Aral Moreira e a comunidade indígena bem como o acesso aos direitos foi tema central de Butarelli (2017). Silveira (2016) debruçou-se sobre a realidade e a dinâmica da economia paraguaia, especialmente pela ótica do emprego. Conhecer a realidade do outro lado da fronteira de forma detalhada é essencial para todo e qualquer esforço de promoção do efetivo desenvolvimento da e na faixa de fronteira. A herança e consequências, inclusive imateriais, da chamada Guerra da Triplica Aliança foi a delimitação proposta por Bueno (2020).

A presença de um dos maiores assentamentos rurais que provoca uma ampla gama de possibilidades investigativas foi objeto de pesquisa de Silva (2017) e Piva (2018). A realidade carcerária feminina de Ponta Porã foi estudada por Adamowski (2019). A riqueza cultural e todas as suas potencialidades e possibilidades foi analisada nos trabalhos de Caetano (2016) que se debruçou sobre a importância da música na constituição de uma identidade local, de Santos (2020) que estudou a culinária e o papel que um prato típico (chipa) desempenha no



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



cotidiano e nos laços familiares; Balbuena (2020) analisou a comunidade árabe e sua contribuição para a riqueza cultural da fronteira.

Alguns desafios emergentes intimamente relacionados com a sustentabilidade e o direito à cidade (e ao meio ambiente preservado) foram detalhadamente discutidos por Brito (2018) e Souza (2019). O fluxo de estudantes e suas implicações com os elementos de segurança pública, saúde e educação em Ponta Porã foi pesquisado por Melo (2021). Gomes (2018) discutiu o papel da tecnologia e suas possibilidades vinculadas à educação e ao desenvolvimento tecnológico local. A lógica produtiva maquiladora que induz uma reorganização econômica e cria novos desafios locais foi objeto de investigação de Godoy (2020).

De forma específica à linha de pesquisa dos Sistemas Produtivos, destacam-se as dissertações que enfatizaram as possibilidades da cadeia produtiva da erva-mate seja por meio do fomento à produção voltada à industrialização ou pela instituição de indicação geográfica (IG) para agregar valor à produção local. Esta planta nativa e sinônimo da cultura e tradição local fez parte das reflexões de Fontanive (2016), Santos (2018) e Oliveira (2021). Sobre o Turismo, tanto na esfera estadual, bem como do ponto de vista do planejamento público como privado tem-se cinco trabalhos que transitam por propostas para a realidade de Bonito, Corumbá e Ponta Porã. Destacaremos duas pesquisas que ilustram a abrangência das pesquisas.

Sobre a atuação do setor público junto ao turismo em Mato Grosso do Sul, Pereira (2016) abordou a institucionalização do planejamento público do Estado para o Turismo. A partir da relação com as teorias do desenvolvimento analisou as políticas específicas para fomentar a cadeia do turismo. Com base na análise documental, foram identificadas algumas questões em relação às distorções do entendimento de “desenvolvimento”, que poderia ser interpretado como expressão de sentido semelhante ao crescimento econômico. O diagnóstico da fragilidade e até mesmo inexistência de uma política estadual para o setor fez com que a necessidade do planejamento efetivo com ações de médio e longo prazo por parte da gestão pública e privada fosse sugerido como indicação propositiva.



Baptista (2016) estudou o território turístico da cidade de Ponta Porã-MS, a partir do potencial de desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local (APL)<sup>13</sup>. O estudo fora realizado em um período de vantagens cambiais para a cidade paraguaia, que se mostrava atrativo para turistas, porém, sem conexão ou organização com outras possibilidades turísticas (turismo histórico, ecoturismo) que podem promover oportunidades de renda e emprego, bem como valorização cultural. E ainda, considerando as bases do desenvolvimento local, Baptista (2016) buscou refletir pela perspectiva da sustentabilidade e os impactos sobre a comunidade e os atores.

A pesquisadora apresenta o APL enquanto uma ferramenta de desenvolvimento regional, uma vez que o desenvolvimento turístico visto pela ótica endógena busca originar novas atividades produtivas em seu entorno, tal como corroborar com as demais. Em resposta à investigação, constatou-se a existência de aglomeração produtiva no setor turístico do município de Ponta Porã-MS, mas com baixo estímulo por parte dos atores turísticos locais, portanto, tem-se um potencial APL que requer organização e integração para impulsionar a atividade de modo sustentável.

Para além desta pequena amostragem da produção intelectual local que busca valorizar as riquezas históricas, culturais e produtivas, e indicar potencialidades, faz-se necessário destacar o fortalecimento da oferta pública do Ensino Superior do lado brasileiro. Atualmente, além da UEMS que oferta o Programa de Mestrado e três cursos de graduação na área de gestão (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas), a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) oferta quatro cursos (Ciência da Computação, Sistemas de Informação, Matemática e Pedagogia) e o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) oferta cursos de nível médio e superior (como Técnico em Gestão do Agronegócio e Agronomia). Ademais, está em construção o Parque Tecnológico Internacional de Ponta Porã (PTIN). Portanto, deve-se enaltecer o processo de promoção e fortalecimento do capital educacional e intelectual que ocorre neste território fronteiriço.

## CONCLUSÃO

---

<sup>13</sup> Um arranjo produtivo local corresponde a aglomerações (de empresas) territoriais com foco em um conjunto específico de atividades econômicas que possuem vínculos e interdependências. Comumente, a definição de APL é análoga a de cluster (agrupamento territorial de agentes econômicos que desempenham atividades similares).



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Através da aproximação das palavras-chaves sustentabilidade, turismo e fronteira Ponta Porã-Pedro Juan Caballero buscou-se provocar a reflexão sobre a sustentabilidade turística num território bastante específico. A discussão conceitual de desenvolvimento sustentável indica que as premissas basilares da sustentabilidade são complexas e devem concatenar planejamento e ações públicas e privadas que contemplem mudanças e melhorias na esfera social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política (nacional e internacional). Portanto, não corresponde às mudanças incrementais. As mudanças devem ser radicalmente capazes de mudar a lógica produtiva e inverter as prioridades: o mercado é que deve atender aos objetivos coletivos da sociedade, e não o contrário.

Obviamente, isso não é tarefa simples muito menos possível no curto prazo, ou sem conflitos distributivos complexos. A transformação deve ser fomentada nas diversas escalas que se conectam de forma material e imaterial. As esferas global, nacional, regional e local são igualmente impactadas pelos problemas ambientais, porém, o amortecimento destes impactos varia de acordo com o poder econômico de cada grupo social. Por esta razão, um novo valor ético é imperativo para uma mentalidade coletiva voltada para a sustentabilidade.

Os limites e desafios para discutir sustentabilidade em Mato Grosso do Sul encontram-se na lógica latifundiária do agronegócio. Mas agronegócio também compreende pequenas propriedades, agricultura familiar e sistemas biodiversos. Os limites e desafios para discutir sustentabilidade em atividades turísticas sul-mato-grossenses encontram-se na lógica extrativista dos empreendimentos e atrativos que terão viabilidade econômica por tempo limitado uma vez que se sustentam na beleza ecológica. A porção sul da fronteira sul-mato-grossense possui muitos problemas “clássicos” das regiões periféricas: o narcotráfico e o contrabando, conflitos agrários e étnicos, lógicas produtivas excludentes e ambientalmente prejudiciais. O território de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é essencialmente conhecido pela lógica da economia do crime (embora essa lógica não seja exclusiva a ela!) que garante a visibilidade da violência.

É preciso promover a visibilidade da sua beleza. Existe uma beleza neste território que não é similar às de outras cidades maiores, nem mesmo do “estilo” moderno ocidental: é a beleza que emerge da história social e cultural, da polca e do chamamé, do tereré e da chipa, do artesanato

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ñanduti, dos sons do “portunhol”. É uma das formas da beleza latino-americana. Os limites e desafios para discutir a sustentabilidade do turismo na linha internacional que une duas porções territoriais que abundam em riqueza histórica, cultural, gastronômica e ambiental decorrem de muitas ausências, como de políticas binacionais e de um sistema de governança local regido pelas premissas da valorização local e da sustentabilidade. Almejar um percurso para o desenvolvimento sustentável é complexo e ainda mais difícil diante dessa especificidade binacional, porém, não é impossível.

## REFERÊNCIAS

ADAMOWSKI, W. D. Mulheres que importam: uma etnografia em um presídio de Ponta Porã – Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2019.

ANUNCIACÃO, A. V. de L. O sistema gestor do turismo de Bonito – MS: a dinâmica de atuação de seus componentes e a cultura como perspectiva local de desenvolvimento. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos Ponta Porã, MS: UEMS, 2016.

BALBUENA, N. B. Cultura árabe na fronteira de Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (PY): origens, histórias e contribuições para o desenvolvimento local Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2020.

BAPTISTA, L. T. Arranjo Produtivo Local de Turismo em Ponta Porã-MS: uma proposta para o desenvolvimento fronteiriço. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2016.

BELARMINO, O. M. A dinâmica do desenvolvimento nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense: uma discussão a partir dos indicadores socioeconômicos. Ponta Porã, MS: UEMS, 2021.

BENNETT, S. L. Responsabilidade social corporativa em empreendimento turístico hoteleiro de Bonito / MS na percepção de seus stakeholders – um estudo de caso. Dissertação (Mestrado). PPG em Turismo e Hotelaria. Itajaí, SC: UNIVALI, 2010.

BRITO, A. R. Gestão de políticas públicas para bens comuns em território fronteiriço: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2018.

BUENO, Y. G. P. Guerra Guaçu -causas e consequências: um estudo historiográfico e de campo na região de fronteira. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BUSCIOLI, Roberson da Rocha. Política Nacional de Turismo: Discursos e práticas no estado brasileiro e suas interações no processo de (re) produção espacial sul-mato-grossense. Dourados: UFGD, 2021. Tese de Doutorado em Geografia.

BUTARELLI, G. P. Território e acesso à Direitos: os Guarani e Kaiowá na Vila Satélite, Aral Moreira/ MS. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2017.

CAETANO, J. E. B. A música como indutora de Desenvolvimento Local. Dissertação (mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2016.

CAPRA, Fritjof. As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2005.

CAPRA, Fritjof. MATTEI, Ugo. A Revolução eco jurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Cultrix, 2018.

CHAPARRO, J. de B. As políticas públicas para o turismo e o desenvolvimento endógeno em Corumbá-MS. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2017.

DELAI, J. A produção de resíduos de uso doméstico no município de Amambai – MS: educação e sustentabilidade. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2017.

DIETRICH, L. C. Sustentabilidade do ambiente natural, políticas públicas e serviços turísticos: correlações existentes na Serra da Bodoquena – Mato Grosso do Sul. Tese (Doutorado). PPG em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Campo Grande, MS: UNIDERP, 2017.

FONTANIVE, A. F. Estudo do Sistema Produtivo e Industrialização da erva-mate no Estado do Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2016.

GODOY, V. L. A Lei de Maquila e a dinâmica produtiva no território fronteiro de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai): novos espaços industriais, 2020 Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2020.

GOMES, J. F. Robótica educacional em Ponta Porã - MS: perspectivas ao desenvolvimento tecnológico local. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2018.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



GONÇALVES, D. F. Turismo de experiência, culturas e desenvolvimento: uma relação possível para o Pantanal Mato-grossense na sub-região de Miranda? Tese (Doutorado). PPG em Desenvolvimento Regional. Blumenau, SC: FURB, 2016.

GRECHI, D. C. O desenvolvimento turístico sob a ótica da economia institucional: o caso de Bonito – MS. Tese (Doutorado). PPG em Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

JUCHNESKI, D. P. Governança Turística e a abordagem DTI: uma análise do potencial para governança inteligente do município de Bonito-MS. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2022.

JUNIOR, L. E. S. Economia Criativa como ferramenta de ressocialização dos internos da Penitenciária de Amambai – MS. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2018.

LUNAS, J. R. S. Ecoturismo Sociedade Anônima: Sustentabilidade, dilemas e perspectivas do turismo na Serra da Bodoquena – MS. Tese (Doutorado). PPG em Desenvolvimento Sustentável. Brasília: UNB, 2006.

LUNAS, M. C. F. S. Geopark Bodoquena-Pantanal: Análise da Integração Territorial e Perspectivas de Desenvolvimento. Tese (Doutorado). PPG em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Campo Grande: UNIDERP, 2016.

MARTINS, P. C. S. A formação do território turístico de Pedro Juan Caballero (Paraguai). Dissertação (Mestrado). PPG em Geografia. Aquidauana. MS: UFMS, 2007.

MARTINS, P. C. S. As paisagens da faixa de fronteira Brasil/Bolívia: complexidades do Pantanal Sul-mato-grossense e suas potencialidades para o Turismo de Natureza. Tese (Doutorado) PPG em Geografia. Dourados:UFGD, 2018.

MELO, L. K. S. Estudantes de medicina e políticas públicas na fronteira: um olhar sobre as cidades gêmeas de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2021.

MELO, M. R. S. Turismo em unidades de conservação no Mato Grosso do Sul: perspectivas para o desenvolvimento sustentável. Tese (Doutorado). PPG em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Campo Grande, MS: UNIDERP, 2020.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade. Brasília: MTur, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e Coordenação Geral de Regionalização. 2007.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. Revista Estudos Avançados. 26 (74), 2012.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



OLIVEIRA, H. C. C. R. Indicação Geográfica da Erva-Mate, como estratégia para articulação do processo de desenvolvimento regional. Dissertação (Mestrado). PPG em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos). Ponta Porã, MS: UEMS, 2021.

PEREIRA, C. H. O desenvolvimento e o planejamento público do turismo em Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado). PPG em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos). Ponta Porã, MS: UEMS, 2016.

PEREIRA, Paulo Affonso Soares. Rios, Redes e Regiões: a sustentabilidade a partir de um enfoque integrada dos recursos terrestres. Porto Alegre: AGE, 2000.

PIVA, S. Por outro desenvolvimento: uma abordagem da mentalidade socioeconômica do Núcleo de Resistência Eldorado dos Carajás. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2018.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, B. D. dos. A culinária típica da fronteira: a chipa como fator de desenvolvimento local. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2020.

SANTOS, J. B. Patrimonialização do território de Amambai/MS: desenvolvimento, história e cultura. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2021.

SANTOS, M. A. Análise da viabilidade econômica da exploração da erva-mate (*ilex paraguariensis* st. hill.) em sistema de sombreamento no Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2018.

SILVA, P. R. Agricultura Familiar e seus impactos: o caso do Assentamento Itamarati I. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2017.

SILVEIRA, C. V. Ensaio sobre a Economia Paraguaia: formação histórico econômica e dinâmica recente do emprego. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2016.

SOUZA, T. M. F. Processo de transformação do espaço urbano das cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) sob aspecto do direito à cidade. Dissertação (Mestrado). PPG Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Ponta Porã: UEMS, 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## A CONTRIBUIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO EM JÓIA/RS

LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR AL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: UN ESTUDIO DE CASO EN JÓIA/RS

THE CONTRIBUTION OF FAMILY AGRICULTURE TO SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT: A CASE STUDY IN JÓIA/RS

Guilherme Fontana Ramos<sup>1</sup>, Janete Stoffel<sup>2</sup>, Anelise Graciele Rambo<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável pela UFFS, campus Laranjeiras do Sul/PR

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional, docente na UFFS, campus Laranjeiras do Sul/PR

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural, docente na UFRGS, Campus Litoral Norte/RS

### RESUMO

A agricultura familiar apresenta relevantes indicadores socioeconômicos. Igualmente, outros aspectos são atribuídos a este grupo social, a citar a relação desta categoria com o tema Desenvolvimento Rural Sustentável. Dessa maneira, este artigo visa apresentar resultados de uma pesquisa sobre como experiências da agricultura familiar, contribuem para o desenvolvimento rural sustentável no município de Jóia, localizado na Região Noroeste do Rio Grande do Sul, Brasil. Tendo em vista a diversidade das formas de agricultura familiar, e as suas características no município estudado, a pesquisa investigou uma parcela deste grupo social. Para alcançar o objetivo proposto foi realizado um levantamento de dados primários através de entrevistas com informantes chave, os quais destacaram iniciativas, das quais foram selecionadas 10 (dez), sendo 4 (quatro) agroindústrias familiares, e 6 (seis) unidades de produção individuais que desenvolvem atividades de base ecológica/agroecológica. A análise dos dados primários, foi baseada em referências bibliográficas e na utilização de Análise de Conteúdo. No que tange aos resultados alcançados, a pesquisa identificou elementos que apontam a contribuição das experiências estudadas, para o Desenvolvimento Rural Sustentável no município de Jóia.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; agroindústrias familiares; produção agroecológica; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; reforma agrária.

### RESUMEN

La agricultura familiar tiene indicadores socioeconómicos relevantes. Asimismo, se atribuyen otros aspectos a este grupo social, para mencionar la relación de esta categoría con el tema Desarrollo Rural Sostenible. De esta forma, este artículo tiene como objetivo presentar los resultados de una investigación sobre cómo las experiencias de agricultura familiar contribuyen al desarrollo rural sostenible en el municipio de Jóia, ubicado en la Región Noroeste de Rio Grande do Sul, Brasil. Teniendo en cuenta la diversidad de formas de agricultura familiar y sus características en el municipio estudiado, la investigación investigó una porción de este grupo social. Para lograr el objetivo propuesto, se realizó un levantamiento de datos primarios a través

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



de entrevistas a informantes chave, quienes destacaron iniciativas, de las cuales se seleccionaron 10 (diez), 4 (cuatro) agroindustrias familiares y 6 (seis) unidades productivas individuales. que desarrollan actividades ecológicas/agroecológicas. El análisis de los datos primarios se basó en referencias bibliográficas y en el uso del Análisis de Contenido. En cuanto a los resultados alcanzados, la investigación identificó elementos que apuntan a la contribución de las experiencias estudiadas al Desarrollo Rural Sostenible en el municipio de Jóia.

**Palabras clave:** Sustentabilidad; agronegocios familiares; producción agroecológica; Metas de desarrollo sostenible; reforma agraria.

## ABSTRACT

Family farming has relevant socioeconomic indicators. Likewise, other aspects are attributed to this social group, to mention the relationship of this category with the theme Sustainable Rural Development. In this way, this article aims to present the results of a research on how family farming experiences contribute to sustainable rural development in the municipality of Jóia, located in the Northwest Region of Rio Grande do Sul, Brazil. Bearing in mind the diversity of forms of family farming, and their characteristics in the studied municipality, the research investigated a portion of this social group. To achieve the proposed objective, a survey of primary data was carried out through interviews with key informants, who highlighted initiatives, of which 10 (ten) were selected, 4 (four) family agro-industries, and 6 (six) individual production units that develop ecological/agroecological activities. The analysis of primary data was based on bibliographic references and on the use of Content Analysis. Regarding the results achieved, the research identified elements that point to the contribution of the studied experiences to the Sustainable Rural Development in the municipality of Jóia.

**Keywords:** Sustainability; family agribusinesses; agroecological production; Sustainable Development Goals; land reform.

## INTRODUÇÃO

A agricultura familiar se caracteriza por apresentar relevantes indicadores socioeconômicos. Da mesma maneira, outros aspectos podem ser atribuídos a este grupo social, entre estes fatores, encontra-se a relação desta categoria social com o tema Desenvolvimento Rural Sustentável. Ao abordar a consolidação do referencial acerca do desenvolvimento rural sustentável no Brasil, Maluf (2010) considera o surgimento da categoria da agricultura familiar, como um dos importantes fatores que contribuiu para emergência deste referencial.

Nesta perspectiva destaca-se a tese de Sachs (2001, p. 78) o qual aponta o(a)s agricultore(a)s familiares, “(...) como protagonistas importantes da transição à economia sustentável (...)” Complementando a ideia, Carneiro e Maluf (2005) assinalam a relevância da participação da agricultura familiar nos processos relacionados às esferas ambientais, culturais e sociais do meio rural, como exemplo na preservação das paisagens e recursos naturais.

No que tange à agricultura familiar e sua atuação nos contextos socioproductivos, cabe destacar o relevante papel deste grupo social no que concerne ao significativo número de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



estabelecimentos e pessoas ocupadas no meio rural brasileiro. Tais fatores, podem ser ponderados, tanto ao serem analisados sob a perspectiva nacional, quanto em escala estadual no caso do Rio Grande do Sul IBGE (2021a). Estes indicadores, igualmente são identificados em alguns municípios, como pode ser observado em Jóia, município situado na Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Neste município, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, a agricultura familiar detém 85% dos estabelecimentos agropecuários, correspondendo a 77% do total de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias no município. No entanto, esta categoria social ocupa somente 26 % da área total (IBGE, 2021a). Estes dados estão inseridos em um município no qual há 6 áreas de assentamento e 2 áreas de reassentamento, o que resulta em 663 famílias assentadas ou reassentadas, que ocupam uma área de reforma agrária de 11.650 hectares (MENDES, 2010; SECCO, 2004, ANDREATTA, 1992).

Consideramos que há conexão da agricultura familiar com os processos de sustentabilidade do meio rural (SACHS, 2001; MALUF, 2010; LOPES E LOPES, 2011; KARNOPP, 2014) somada à importância da valorização das particularidades de cada local nos processos que visam o desenvolvimento pautado na sustentabilidade dos espaços rurais (MEDEIROS E ALMEIDA, 2010). O que torna relevante investigar esta temática na esfera local, no caso em tela investigando de que modo as experiências da agricultura familiar contribuem para o desenvolvimento rural sustentável em Jóia/RS.

Neste contexto, é primordial considerar a significativa diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar (SCHNEIDER, CASSOL, 2014; CONTERATO E SCHNEIDER, 2010; HEBERLÊ *ET AL.*, 2017). Nesta ótica, cabe ressaltar que em determinadas realidades, este grupo social apresenta características socioprodutivas e econômicas similares à agricultura não familiar. Tendo isso como base, este artigo estudou uma parcela deste grupo social no município de Jóia, ou seja, experiências produtivas de base ecológica<sup>i</sup> e ou agroecológica<sup>ii</sup>, e atividades alternativas aos sistemas produtivos convencionais<sup>iii</sup>, neste caso as agroindustriais familiares, cujo método e instrumentos utilizados estão apresentados na seção da metodologia.

No que tange a estrutura este artigo contém além desta introdução, das seções da metodologia, desenvolvimento, considerações finais e referências bibliográficas.

## METODOLOGIA

O município de Jóia está localizado a uma distância de 320 km da capital Porto Alegre, situado na Região Noroeste do Rio Grande do Sul e foi emancipado no ano de 1982. Com uma população estimada em 2020 de 8.566 habitantes, possui uma extensão territorial correspondente a 1.238,918 km (JÓIA, 2021; IBGE, 2021b). Os municípios que fazem divisa com Jóia, são Augusto Pestana, Eugênio de Castro, Boa Vista do Cadeado, São Miguel das Missões e Tupanciretã (JÓIA, 2021).

No município em tela, a produção agropecuária apresenta significativa relevância, uma vez que a participação no Valor Adicionado neste município correspondeu a 56,8 % no ano de 2018. Jóia foi considerado entre os dez maiores produtores de soja e trigo do Estado gaúcho em 2019, o que reforça a relevância da produção de *comodities* no município (SEBRAE, 2019; RIO GRANDE DO SUL, 2020; IBGE, 2021b).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Em relação à caracterização da pesquisa aqui apresentada, destaca-se que o objeto de estudo consiste na agricultura familiar do município de Jóia, em particular uma parcela desta categoria, caracterizando-se como um estudo caso (GIL, 2008). Quando avaliado sob o ponto de vista de sua natureza, este estudo pode ser considerado como pesquisa básica (SILVA, MENEZES, 2005), além de ser classificada como uma pesquisa exploratória (GIL, 2008). Já no que se refere a análise dos dados, essa pesquisa se constitui como qualitativa (PRODANOV, FREITAS, 2013).

No que tange ao levantamento dos dados primários, inicialmente foi realizada uma consulta com 7 (sete) informantes chave: profissionais e agricultore(a)s vinculado(a)s aos órgãos públicos (de assistência técnica, instituição de ensino), organizações (organizações da sociedade civil, associações, instituição financeira) e movimentos sociais. As informações coletadas junto aos informantes chave auxiliaram na realização de um mapeamento da atuação do(a)s agricultore(a)s familiares, procurando observar aspectos que indiquem se estes estão organizados em agroindústrias, e/ou desenvolvem atividades produtivas de base ecológica ou agroecológica.

Com base nas informações levantadas com os atores chave, foram selecionadas as experiências que seriam pesquisadas. No período de 15 de setembro de 2021 a 17 de outubro de 2021 foi realizada a segunda etapa da pesquisa de campo, a qual consistiu em visitas nas unidades de produção e nas agroindústrias obedecendo aos protocolos sanitários estabelecidos para a pandemia do Covid-19, e realizando a aplicação dos roteiros de entrevistas

Dessa maneira, a coleta dos dados primários, se deu através da realização de 10 (dez) entrevistas. Estas foram realizadas com as famílias agricultoras, agricultore(a)s, ou integrantes das experiências estudadas. Destas iniciativas, 4 (quatro) são agroindústrias familiares, e 6 (seis) foram de unidades de produção que desenvolvem atividades de base ecológica ou agroecológica.

As entrevistas seguiram um roteiro semi-estruturado com perguntas que obedeceram uma única ordem para todo(a)s o(s) entrevistado(a)s. Estas perguntas foram divididas em três categorias de temas: social, econômica e ambiental. Na realização das entrevistas foram utilizados formulários aplicados de forma individual pelo próprio pesquisador os quais contam com perguntas abertas e fechadas (GIL, 2008). Em algumas entrevistas, participou apenas um(a) membro(a) da família agricultora, ou da experiência produtiva estudada. Em outras entrevistas participaram mais de um(a) membro(a) da família, como esposo, esposa ou filho(a)s.

No que concerne à análise dos dados, realizou-se uma pesquisa bibliográfica a qual primou pelo estudo de assuntos como desenvolvimento rural sustentável e agricultura familiar. A análise dos dados primários, coletados a partir das entrevistas com as famílias agricultoras, foi baseada em referências bibliográficas presentes nesta pesquisa. Igualmente utilizou na análise dos dados primários, a técnica de Análise de Conteúdo, descrita por Bardin (1977).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E A AGRICULTURA FAMILIAR: ASPECTOS TEÓRICOS

Segundo Freitas e Deponti (2019, p 2) “as concepções sobre “desenvolvimento” alcançaram um novo paradigma no século XXI.” Na mesma perspectiva, Gregolin *et al.*, (2019) apontam que a noção de desenvolvimento, ao longo do tempo, está sofrendo alterações que resultaram na emergência de novas concepções, como exemplo o conceito de desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, cabe ressaltar os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) estabelecidos pela ONU (Organização das Nações Unidas) no ano de 2015 (EMBRAPA, 2022). Ao total são 17 objetivos que interconectados, correspondem aos desafios primordiais de desenvolvimento que se apresentam para pessoas residentes em todas as partes do mundo (BRASIL.UN.ORG, 2022).

Ao trazer este debate para o artigo, após o estudo desses ODSs, compreendeu-se que os objetivos que apresentam maior afinidade com esta pesquisa referem-se aos ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável, 11 - Cidades e Comunidade Sustentáveis, 12- Consumo e Produção Responsáveis e 15- Vida Terrestre (ONU, 2022). O que o corre, pois compreendeu-se que os referidos ODS apresentam uma maior conexão com a temática estudada, e conseqüentemente com a sustentabilidade do meio rural.

No entanto, antes de adentrar na discussão deste artigo, cabe salientar aspectos relacionados ao tema do desenvolvimento no meio rural. Conterato e Filippi (2009) indicam que a compreensão da magnitude dos problemas socioambientais relacionados à modernização da agricultura provocou o surgimento de debates referentes ao desenvolvimento de modelos alternativos de desenvolvimento rural. Nesta conjuntura, segundo Jara (2001, p. 21) “começam, a concretizar-se na América Latina experiências de desenvolvimento rural sob enfoques sustentáveis(...).” Ellis e Biggs (2005), ao explicar as questões que influenciaram as abordagens referentes ao desenvolvimento rural na segunda metade do século XX, apontam a emergência de temas relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade na década de 1990, como fatores que influenciaram essas discussões.

No que concerne à promoção do desenvolvimento rural sustentável, Lopes e Lopes (2011) apontam que diversos movimentos de agricultura com base ecológica, também contribuem neste processo. Esses movimentos, que correspondem à agricultura biodinâmica, natural, orgânica, biológica e permacultura, apesar de estarem fundamentados em princípios distintos e técnicas produtivas particulares, visam a busca pela sustentabilidade dos agroecossistemas e tem como origem a oposição ao modelo agroquímico.

Nesta conjuntura, no que se refere à discussão sobre o desenvolvimento rural sustentável, Medeiros e Almeida (2010) ponderam que a emergência desse tema ocorre a partir da percepção de que o desenvolvimento rural implantado em meados da década de 1960 mediante os princípios da Revolução Verde começa apresentar sintomas de crise. Conforme os autores, a crise desse modelo, abriu uma lacuna para o surgimento de uma nova concepção, neste caso, o desenvolvimento rural sustentável. De acordo com Ramos (2001), esta nova expressão referente ao desenvolvimento rural, pode estar associada a uma série de fatores relacionados ao modo de vida das populações rurais, ao manejo dos recursos naturais, e às dinâmicas dos



agroecossistemas. Esta ideia é partilhada por Wammes *et al.*, (2013) que ao abordarem a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento do meio rural indicam entre outros elementos, que este deve ter como base a agricultura familiar.

As pesquisas, autores e conceitos alusivos ao desenvolvimento rural sustentável, apresentam uma diversidade de abordagens relacionadas a esfera ambiental. Entretanto, apesar de serem apontados diferentes entendimentos no que tange aos conceitos ligados a sustentabilidade no meio rural ou ao desenvolvimento rural sustentável propriamente dito, trabalhos como os de Sachs (2001), Maluf (2010), Lopes e Lopes (2011), Karnopp (2014) indicam a relevância do papel da agricultura familiar para o efetivo desenvolvimento desses processos.

A agricultura familiar se constitui enquanto importante ator na implementação de concepções voltadas ao desenvolvimento rural sustentável (WAMMES *et al.*, 2013). Neste viés, Ploeg (2014) indica que além de fomentar o desenvolvimento da esfera econômica mediante ações relacionadas à geração de trabalho e renda, a agricultura familiar tem potencial para colaborar de maneira significativa com a promoção da segurança alimentar e nutricional. De acordo com o autor, esta categoria colabora na ampliação do grau de resiliência ecológica e socioeconômica no meio rural.

Segundo Mattei (2014) a forma de produção desempenhada por esse grupo social, possibilita agregar as famílias agricultoras, suas unidades de produção e seu trabalho, ao mesmo tempo em que oportuniza o cultivo de valores e tradições, contribui para a diversidade econômica e sociocultural, dinamizando os processos sociais do meio rural.

Sobre a categoria, cabe destacar que no ano de 2006 ocorreu a promulgação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006) que passou ser conhecida como “ Lei da Agricultura Familiar”. Este dispositivo legal traz em seu artigo 3º a definição de agricultor familiar. Segundo Grisa e Schneider (2014), a Lei da Agricultura Familiar reconheceu oficialmente esta categoria social, bem como estabeleceu sua estrutura conceitual e passou a orientar as políticas públicas voltadas a este público. Porém, conforme Ploeg (2014) a agricultura familiar apresenta uma riqueza de características que extrapola os aspectos mais usuais utilizados para descrevê-la.

Já ao direcionar essa discussão para a ótica ambiental, Wanderley (2009) disserta sobre os desafios postos à agricultura familiar. Neste cenário, é possível estabelecer uma relação dos desafios apresentados pela agricultura familiar, apontados por Wanderley (2009), com o desenvolvimento de práticas de produção de matriz ecológica, ou dinâmicas socioproductivas pautadas nos princípios da Agroecologia.

A partir dessas discussões, fica evidente a relevância da agricultura familiar nos processos que buscam a sustentabilidade do meio rural, em particular das dinâmicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável (SACHS; 2001; MALUF, 2010; LOPES E LOPES, 2011). Estas premissas foram utilizadas para analisar os resultados da pesquisa que resultou neste artigo.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO EM JÓIA

Nesta seção estão apresentados os resultados da pesquisa realizadas, para tanto o conteúdo foi dividido em duas seções: na primeira traz experiências de agroindústrias familiares e na segunda de unidades de produção familiar. Os resultados das entrevistas foram analisados a partir das dimensões: social, econômica e ambiental.

### Agroindústrias familiares

De acordo com Matei (2015) a agroindústria familiar, é uma iniciativa que apresenta características diferenciadas, quando comparada às outras empresas do ramo alimentar, sendo que no presente estudo foram pesquisadas quatro experiências. Destas agroindústrias três estão localizadas em assentamentos e na outra, apesar de não estar localizada em área de assentamento, a família proprietária é assentada. Desse modo, percebe-se a conexão destas iniciativas produtivas com as áreas de reforma agrária em Jóia.

No levantamento de informações sobre a implantação das agroindústrias pesquisadas, constatou-se uma forte influência das políticas públicas. Uma vez que ao serem questionadas sobre as oportunidades consideradas na constituição das agroindústrias, o(a)s entrevistados citaram a possibilidade de participação em programas institucionais tais como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) o qual foi mencionado pelas 4 (quatro) famílias entrevistadas.

Quadro 1 - Características das Agroindústrias Familiares do Município de Jóia (2021)

Agroindústria	Ano do início das atividades	Registrada em algum sistema de Inspeção	Principais atividades desenvolvidas
Agroindústria 1	2011	Estadual	Derivados do leite
Agroindústria 2*	2011	Estadual	Panificados
Agroindústria 3	2014	Estadual	Processamento de vegetais (mandioca e outros)
Agroindústria 4	2017	Municipal	Panificados

\*Coletivo de mulheres

Fonte: elaborado pelos autores a partir da pesquisa de campo (2022)

No Quadro 1 são apresentadas características das agroindústrias pesquisadas, sendo possível observar que as quatro iniciativas surgem a partir de 2011. Que todas possuem regularidade em relação ao sistema de inspeção e que atuam na produção de itens diferentes, mas com destaque para os panificados.

Um primeiro aspecto observado na dimensão social é quanto ao gênero dos agricultores, sendo observado que uma das agroindústrias é constituída por um coletivo de oito mulheres, enquanto nas outras três agroindústrias o percentual de homens é de 57% da totalidade dos envolvidos nas atividades.

Em relação à sucessão familiar, constatou-se que todo(a)s o(a)s entrevistado(a)s, consideram importante este processo, sendo possível verificar nas entrevistas que as famílias incentivam seus descendentes para que deem continuidade às atividades desenvolvidas nas agroindústrias. Esta importância e incentivo pode ser ilustrada na busca dos entrevistados pela melhoria das condições de trabalho, com vistas a motivar os(as) filhos(as) a continuar nas atividades dos pais.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Outro aspecto analisado na dimensão social diz respeito à participação do(a)s integrantes das agroindústrias em atividades na comunidade, considerando participação em atividades religiosas, recreativas ou sociais. Constatou-se, que todo(a)s participam, participaram, ou tem interesse em participar de alguma dinâmica comunitária<sup>IV</sup>, e todas as famílias reconhecem a importância da convivência social na comunidade.

Assim como a participação em atividades comunitárias, verificou-se a vinculação do(a)s agricultore(a)s, em organizações como associações, coletivos, cooperativas e entidades sindicais. Neste sentido, cabe ressaltar que a participação de agricultore(a)s familiares nestes tipos de organizações sociais, é relevante tanto para contexto socioeconômico das famílias agricultoras, como também, para o meio rural, como indicam Conterato e Fillipi (2009), Lisboa e Alcântara (2019), Moraes e Schwab (2019) ao dissertarem sobre estas temáticas.

Ainda na dimensão social uma última verificação diz respeito à participação nas ações referentes às doações de alimentos no período da pandemia. Neste sentido, toda(a)s entrevistado(a)s responderam que participaram de ações de doação de alimentos as quais foram articuladas por organizações como o MST e entidades ligadas a este, tais como o grupo de mulheres das comunidades e grupo de jovens ligados a um partido político. Nas entrevistas foi possível constatar que a maioria das famílias envolvidas nas agroindústrias entrevistadas, participou de mais de uma ação de doação. A importância dessas ações foi caracterizada pelos entrevistados como sentimento de empatia e solidariedade, além de ser uma demonstração, para a sociedade, do êxito da produção de alimentos nas áreas de reforma agrária.

Na dimensão econômica uma primeira verificação foi relativa à renda das famílias, sendo observada uma diversidade de realidades entre as agroindústrias estudadas. Enquanto há agroindústrias nas quais a renda da atividade representa cerca de 35% da renda familiar, há também agroindústrias que são a principal fonte de renda da unidade de produção (95% do total da renda). Em termos financeiros foi investigado sobre o acesso a financiamentos por parte das agroindústrias, sendo constatado que em duas isto ocorreu e em outras duas não houve a busca de recursos até o momento.

Em relação à matéria prima utilizada nos processos produtivos foi possível constatar que duas utilizam produtos in natura (leite e vegetais) como base da produção. Nestas duas agroindústrias a maior parte da matéria prima é oriunda de produção própria das famílias agricultoras e que atuam nas agroindústrias. Nestes casos quando é necessária a aquisição de fontes externas ao estabelecimento familiar são estabelecidas parcerias entre as famílias proprietárias das agroindústrias e agricultores familiares da vizinhança. As outras duas agroindústrias atuam no ramo de panificados e as principais matérias primas são farinha de trigo e ingredientes. Nestes casos a origem destes insumos é externa ao estabelecimento, proveniente de atacados e supermercados. As matérias primas produzidas nos estabelecimentos são leite, ovos e frutas para recheios.

A produção para autoconsumo foi constatada em todas as agroindústrias, sendo considerada uma prática relevante para todo(a)s entrevistado(a)s, estando estas respostas alinhadas com o que aponta Grisa (2007). Além da produção destinada ao autoconsumo, também a parcela voltada à comercialização é considerada importante para os agricultores que dirigem as agroindústrias. Neste aspecto, um aspecto relevante corresponde à participação dos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



estabelecimentos pesquisados, como fornecedores, em programas institucionais como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Além do fornecimento para estes programas institucionais as agroindústrias pesquisadas utilizam outras formas de comercialização, com abrangência regional.

Na perspectiva ambiental foram observados, inicialmente, os atributos relacionados à matéria prima utilizada pelas agroindústrias estudadas. Entre estes aspectos, se buscou verificar a origem quanto às características de ser convencional e/ou ecológica, sendo constatado que a maior parte dos insumos utilizados pelas agroindústrias é de origem convencional, ou seja, produzidos com insumos químicos que não estão livre de agrotóxicos, por exemplo. Em todas as agroindústrias o(a)s entrevistado(a)s indicaram que tem interesse na obtenção de matéria prima de base ecológica e citaram ações que visam alcançar esta finalidade, entretanto também ficaram evidentes dificuldades para a obtenção ou produção de matéria prima e insumos orgânicos. Assim, apesar de não haver ainda a prática ecológica, foi possível observar a preocupação com o tema da sustentabilidade, pois as quatro agroindústrias pesquisadas apontaram considerar relevante o desenvolvimento de atividades produtivas de base ecológica, pois entendem que esta característica diz respeito a melhor qualidade dos produtos, alinhados ao que afirmam Sachs (2001), Maluf (2010) e Karnopp (2014).

Com a finalidade de investigar se as agroindústrias utilizam princípios ecológicos ou agroecológicos nos estabelecimentos foi possível verificar que nas atividades produtivas relacionadas à produção animal são utilizadas práticas homeopáticas. Na produção vegetal foi mencionada a redução na utilização de insumos químicos (adubos e agrotóxicos) e a utilização de adubação ecológica, além da utilização de produtos naturais tais como o fermento caseiro. Neste contexto, apesar de ainda serem desenvolvidas práticas convencionais (com utilização de insumos químicos) é possível observar nas falas dos agricultores das agroindústrias uma preocupação em reduzir a utilização de insumos químicos, bem como uma compreensão sobre a importância da adoção de práticas mais sustentáveis ou ecológicas, como indicado nas obras de Sachs (2001), Maluf (2010), Wammes, *et al.*, (2013) e Karnopp (2014).

Ainda sobre as questões relacionadas à dimensão ambiental, foi observada a existência áreas verdes e de ações de preservação. Foi verificado que em duas das agroindústrias os estabelecimentos das famílias apresentam áreas naturais e contam com preservação. Já nas outras duas não há estes espaços, uma vez que uma dessas agroindústrias esta localizada em espaço mais urbanizado. Complementarmente foi verificado sobre a existência de medidas de reflorestamento, preservação de nascentes de água, de manutenção de áreas de reserva legal e de preservação permanente, sendo constatado que em três das unidades pesquisadas são tomadas medidas de preservação e realizadas ações de reflorestamento e estas medidas são consideradas relevantes pelos entrevistados.

No que tange à contribuição das iniciativas realizadas pelas agroindústrias familiares pesquisadas para o desenvolvimento rural sustentável de Jóia, é possível afirmar que estas unidades apresentam aspectos que se relacionam com elementos apontados por Ramos (2001) e Wammes, *et al.*, (2013) como gestão de recursos naturais e atividades dos agroecossistemas. Os fatores identificados neste estudo também contemplam as dimensões apresentadas por Caporal e Costabeber (2002) em especial as dimensões econômica, social, ecológica, política e cultural. Sobre a contribuição das agroindústrias familiares para desenvolvimento rural

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



sustentável, verificou-se que as experiências pesquisadas se associam aos elementos como os do ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), à medida que buscam melhorar a segurança alimentar através de uma produção diferenciada como apontaram o(a)s entrevistado(a)s em relação às ações de doação de alimentos para populações carentes durante a pandemia Covid-19. Outra evidência desta relação está na busca pela promoção de uma agricultura sustentável, mediante a preocupação em prol da adoção de técnicas produtivas mais sustentáveis.

Observou-se, ainda, a relação destas experiências socioprodutivas, com os ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e ODS 15 (Vida Terrestre), ao passo que são tomadas medidas relacionadas a preservação dos recursos e bens naturais nas unidades de produção familiares do(a)s integrantes das agroindústrias, o que contribui para a sustentabilidade das comunidades em que vivem as famílias que são proprietárias ou atuam nas agroindústrias.

Neste contexto, também se verificou a relação das iniciativas relacionadas às agroindústrias da amostra com o ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), ao passo que estas buscam a sustentabilidade da produção e consumo. Os resultados das entrevistas ainda vão ao encontro da tese proposta por Medeiros e Almeida (2010) os quais destacam o potencial transformador que as experiências locais apresentam no que concerne aos processos de desenvolvimento rural sustentável.

## Experiências produtivas de unidades de produção da agricultura familiar de Jóia

Além das entrevistas com as famílias agricultoras, proprietárias ou integrantes das agroindústrias familiares, foram realizadas entrevistas com seis famílias de agricultore(a)s familiares que desenvolvem atividades de base ecológica/agroecológica, ou atividades alternativas aos cultivos convencionais. Nesta segunda seção estão apresentados os resultados identificados as famílias deste segundo grupo.

A escolha das seis unidades de produção que foram pesquisadas buscou seguir diretrizes como: primar por unidades produtivas localizadas em diferentes regiões do município, pesquisar famílias agricultoras assentadas de reforma agrária e famílias agricultoras não assentadas, além de abranger uma diversidade de atividades produtivas. Assim, as seis experiências selecionadas nas unidades de produção estão vinculadas à produção de a) horticultura de base ecológica, b) produção de mudas de hortaliças, c) cultivo de sementes crioulas, d) horto medicinal, e) uso de insumos biológicos, f) produção agrícola com insumos ecológicos. O quadro 2, apresenta características das unidades de produção pesquisadas.

Quadro 2 - Características das unidades de produção familiares estudadas em Jóia

UP (Unidades de produção)	Forma de acesso à terra	área do estabelecimento(m <sup>2</sup> /ha)
UP1 (Unidade de Produção 1)	Reforma Agrária	Em torno de 10 ha
UP2 (Unidade de Produção 2)	Herança	640 m <sup>2</sup>
UP3 (Unidade de Produção 3)	Reforma Agrária	12 ha
UP4 (Unidade de Produção 4)	Reforma Agrária	21.65 ha
UP5 (Unidade de Produção 5)	Reforma Agrária	9.6 ha
UP6 (Unidade de Produção 6)	Reforma Agrária	13.9 ha

Fonte: elaborado pelos autores (2022) a partir do trabalho de campo

Das seis unidades pesquisadas, cinco estão localizadas em áreas nas quais o acesso à terra foi por meio de reforma agrária, com diferentes tamanhos de área. Cabe ressaltar que segundo os

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



dados do Censo Agropecuário de 2017, 38% dos estabelecimentos agropecuários do município correspondem a áreas concedidas por órgãos fundiários, ainda sem titulação definitiva, ou seja, configuram-se como áreas de reforma agrária (IBGE 2021 a).

Na dimensão social a primeira observação efetuada foi sobre a composição do núcleo familiar. A pesquisa indicou que em cinco das seis famílias estudadas há filhos. Porém, somente em duas famílias, o(a)s filho(a)s contribuem na unidade de produção e estes são menores de 18 anos. Sob a perspectiva de verificar as possibilidades de sucessão familiar, foi questionado para essas famílias sobre qual a motivação por parte do(a)s filho(a)s em permanecer na unidade produção. Apesar das duas famílias manifestarem a vontade de que os filhos sejam sucessores dos pais na unidade familiar, somente em uma das famílias, ficou evidente o interesse por parte de um(a) filho(a) em permanecer trabalhando na propriedade da família.

Uma segunda observação na dimensão social foi sobre a participação de integrantes das famílias em atividades sociais, recreativas ou religiosas, sendo observado que as atividades das quais mais participam são as religiosas (missas, cultos, encontros, romarias). Também foi relatada a participação em eventos como jantares, almoços, bailes, tanto na comunidade em que residem quanto em outras comunidades. No que diz respeito às atividades recreativas foram citadas as participações em jogos de bocha, futebol, voleibol. Para o(a)s entrevistado(a)s, a relevância do envolvimento nessas dinâmicas sociais está relacionada a fatores como o fortalecimento de laços na comunidade. A interação social nestas atividades foi relatada como algo que contribui para a melhoria de vida nas comunidades rurais, uma vez que se apresentam como opções de lazer oferecendo atividades alternativas para a rotina de trabalho.

Além das formas de interação social, procurou-se estudar o envolvimento das famílias em instituições/organizações como associação, cooperativa, sindicato, sendo constatado que todas as famílias entrevistadas estão associadas a algum destes tipos de organização. A vinculação em entidades de classe como sindicato, apresenta-se como a mais citada pelas unidades de produção entrevistadas, o que coincide com os resultados apontados no Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2021a).

Ainda no que tange à dimensão social, foi verificada a relação das famílias agricultoras estudadas, com as iniciativas de doação de alimentos no período da pandemia de Covid 19. Foi constatado que todas estas famílias participaram de uma ou mais ações de doações de alimentos, no período da pandemia. As cinco famílias residentes em áreas de reforma agrária contribuíram através de ações promovidas pelo MST, ou instituições ligadas a este movimento social. Além destas ações foi possível constatar a ocorrência de outras iniciativas particulares e pontuais, como foi o caso da família que não reside em área de reforma agrária, a qual contribuiu através de iniciativa particular não ligada a nenhuma instituição.

Na dimensão econômica observou-se que na maior parte das unidades de produção, existem fontes de renda complementares, oriundas de trabalho externo à unidade de produção. Estas atividades em alguns casos são regulares e em outras temporárias, estando assim presente a pluriatividade nas dinâmicas desenvolvidas pelas famílias agricultoras estudadas, na perspectiva do que aponta Schneider (2009).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Outro elemento analisado, refere-se à produção para o autoconsumo das famílias, produção que é relevante para as famílias agricultoras e contribui para a sua manutenção. Na pesquisa foi possível identificar a relação desta modalidade de produção com as dinâmicas produtivas das famílias agricultoras participantes deste estudo, uma vez que em quatro das seis unidades pesquisadas a participação da produção para autoconsumo ultrapassa os 60%, reforçando o que Grisa (2007) aponta sobre o autoconsumo.

Em relação aos alimentos produzidos pelas famílias agricultoras pesquisadas, constata-se que há diversidade, sendo compostos por produtos de origem animal como carnes (frango, bovino, suíno, leite, banha, ovos) e de origem vegetal (verduras, frutas, grãos, raízes e olerícolas). Além dos itens in natura, foi observada a produção de semi-processados como queijos, compotas e conservas. Esta diversidade de alimentos produzidos pelas famílias pesquisadas demonstra o acesso destas a uma dieta alimentar mais variada e saudável.

Considerando que as unidades familiares pesquisadas produzem diferentes tipos de produtos, foi então verificado quais são os canais de comercialização mais utilizados pelo(a)s agricultore(a)s. Constatou-se que as famílias destinam seus produtos ao mercado consumidor por meios como a venda direta ou via cooperativas, participação na associação de feirantes, comercialização em eventos (romarias, feiras), programas institucionais (PNAE e PAA).

Na dimensão ambiental uma primeira observação efetuada foi sobre atividades ou práticas de base ecológica ou agroecológicas desenvolvidas nas unidades de produção e a motivação para a utilização de tais dinâmicas. Os resultados obtidos indicam que são adotados procedimentos relacionados à adubação (orgânica, biofertilizantes), ao manejo fitossanitário (biocaldas, insumos biológicos), ao espaço produtivo (áreas de refúgio, regeneração natural), além de serem utilizados insumos como sementes e mudas crioulas. Esta diversidade de práticas e técnicas de base ecológica por parte das famílias revela o entendimento de que os atuais padrões de desenvolvimento rural e de agricultura pautada no modelo convencional são insustentáveis, conforme apontam Caporal e Costabeber (2002).

De modo complementar foi questionado a(o)s agricultore(a)s familiares se as utilizam sementes transgênicas e/ou insumos químicos. Nos resultados verificou-se que em cinco unidades de produção ocorre a utilização de algum tipo de insumo químico ou semente transgênica. Entretanto, nas falas ficou demonstrada a preocupação em reduzir o uso destes produtos, o que ficou evidente nas práticas já adotadas de métodos de base ecológica ou agroecológica, conforme comentado anteriormente.

Ainda no que concerne às dinâmicas produtivas, no âmbito da dimensão ambiental, foi verificado sobre o acesso à assistência técnica voltada à produção de base ecológica ou agroecológica por parte das unidades de produção. As respostas apontam que 50% das famílias entrevistadas não recebem ou não receberam assistência ou apoio técnico voltado para a produção agroecológica, e 17% já recebeu em algum momento, mas atualmente não está recebendo.

Uma outra verificação efetuada na pesquisa foi sobre a ocorrência de áreas naturais nas unidades produtivas e adoção de medidas como reflorestamento, proteção de APPs, de nascentes, de áreas de reserva legal. Observou-se, que em cinco unidades de produção existe

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



algum destes tipos de espaço, ficando evidente por parte destas famílias a adoção de medidas relacionadas à preservação ambiental, como isolamento das áreas e reflorestamento, além da preservação dos recursos naturais. Neste íterim se buscou identificar qual a percepção das famílias entrevistadas sobre a relevância das ações relacionadas à proteção dos agroecossistemas, sendo constatada a existência de preocupação das famílias agricultoras com a proteção destes espaços, assim como a adoção de medidas de reflorestamento. Ainda foi relatada a utilização de técnicas para conservação do solo, buscando a redução da erosão, elemento também salientado pela ODS 15 (Vida Terrestre, como as medidas relacionadas à preservação ambiental) (ONU, 2022).

Além dos temas referentes às dinâmicas produtivas existentes nas unidades de produção estudadas, buscou-se entender quais as principais dificuldades encontradas pelas famílias agricultoras em seu dia a dia. A falta de incentivos para o desenvolvimento de atividades produtivas alternativas foi um dos fatores mais citados. Em seguida foram mencionadas dificuldades em relação à mão de obra, por ser um fator escasso. Outro aspecto relatado foi a exposição aos contaminantes provocados pela aplicação de agrotóxicos em outras unidades de produção localizadas nas proximidades. Este indicativo é preocupante, uma vez que além de contaminar a produção de alimentos provoca prejuízos econômicos, conforme foi destacado nas entrevistas.

Após estudar as dinâmicas produtivas de base ecológica ou agroecológica, adotadas nas unidades de produção, o estudo buscou verificar se tais ações resultaram em mudanças na dimensão econômica ou em benefícios nas outras esferas para as famílias agricultoras. Nos resultados as principais mudanças estão relacionadas aos aspectos econômicos (melhoria de renda), à alimentação mais saudável da família e aos benefícios relacionados à esfera ambiental (preservação e conservação de recursos naturais).

Assim, nas unidades de produção pesquisadas, constatou-se a presença de fatores relacionados ao desenvolvimento rural sustentável. Entre estes aspectos estão elementos que correspondem a importância da esfera ambiental indicados por Navarro (2001), ao modo de vida das populações rurais e a gestão dos recursos naturais apontados por Ramos (2001), a relação da sustentabilidade com a agricultura familiar elucidada por Wammes *et al.*, (2013), nas dimensões propostas por Caporal e Costabeber (2002).

Igualmente verificou-se a associação das práticas adotadas com o alcance de objetivos do desenvolvimento sustentável. Os elementos observados estão relacionados ao ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) verificado na doação de alimentos no período da pandemia e na produção para autoconsumo; ao ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) expresso na diversidade de alimentos produzidos pelas famílias agricultoras, à busca pela produção limpa de alimentos e preocupação com a saúde; ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e ODS 15 (Vida Terrestre) apontado pelas medidas relacionadas à preservação ambiental.

## CONCLUSÃO

A partir da abordagem realizada neste estudo é importante retomar fatores que nortearam a elaboração deste artigo, cabendo salientar que este trabalho visou apresentar resultados sobre

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



como as experiências de um grupo de agricultores familiares contribuem para o desenvolvimento rural sustentável em Jóia/RS.

Em relação ao grupo de famílias agricultores estudadas verificou-se que apesar das dificuldades relatadas, ocorre uma preocupação com as questões ambientais, tanto em aspectos produtivos (mediante o desenvolvimento de dinâmicas que visam à sustentabilidade) bem como em questões relacionadas à preservação ambiental. Já no que tange às dificuldades no que concerne ao desenvolvimento de atividades produtivas de base ecológica, cabe destacar que as experiências pesquisadas se desenvolvem em contexto econômico e produtivo não propício a estas dinâmicas. Isto fica evidente na inserção que o município estudado e a região do entorno (região Noroeste do RS) no processo de modernização da agricultura, sendo fortemente impactada por esta dinâmica. Deste modo, tanto em nível local quanto regional, predomina a produção agropecuária de forma convencional, com destaque para os monocultivos (soja) e a utilização de insumos químicos, máquinas e equipamentos. Assim, pode-se dizer que as experiências estudadas nesta pesquisa, desenvolvem-se como pontos de resistência ao sistema socioeconômico dominante.

No estudo também foi identificada a conexão do desenvolvimento de experiências produtivas de base ecológica ou agroecológica com áreas de reforma agrária, uma vez que 9 (nove) das 10 (dez) experiências estudadas estão localizadas em assentamentos ou apresentam vínculo com estes projetos. No que tange às agroindustriais familiares, além dos aspectos já citados, acrescenta-se a relevância dos programas institucionais como PAA e PNAE no que tange a motivação, implantação e continuidade destas iniciativas.

Observa-se que para ampliar o desenvolvimento das iniciativas voltadas à sustentabilidade e motivar o surgimento de outras ações produtivas com o mesmo viés se faz necessário, que mais pessoas e instituições se interessem por esta temática, assim como motivem-se para o desenvolvimento de dinâmicas socioprodutiva de base ecológica/ agroecológica. Além desses fatores é fundamental o incentivo do poder público com ações direcionadas ao apoio e assistência técnica para o desenvolvimento de atividades sustentáveis na agricultura familiar, propondo, implementando e executando políticas públicas direcionadas às necessidades das dinâmicas atualmente existentes, bem como para o incentivo de novas alternativas sustentáveis.

Em termos de conclusão, cabe destacar que as concepções sobre a contribuição para o desenvolvimento rural sustentável e o próprio entendimento sobre este assunto, derivaram de levantamento bibliográfico. Assim, salienta-se que nesta discussão, considerou-se a concepção já abordada por autore(a)s que além das dimensões econômicas e sociais apontam que o desenvolvimento rural sustentável inclui aspectos como sustentabilidade, meio ambiente, agroecossistemas. Estas afirmações decorrem da verificação de que as temáticas com viés ambiental constam com mais frequência, e por vezes com maior destaque quando se trata de desenvolvimento rural sustentável.

Os resultados desta pesquisa evidenciam que os agricultores familiares, na sua atuação em agroindústrias ou nas unidades de produção pesquisadas, estão interessados e motivados para desenvolver atividades alternativas ao modelo produtivo convencional, assim como, na busca pela sustentabilidade do meio rural, no município de Jóia. Entretanto, são enfrentadas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



dificuldades que para serem sanadas precisam de apoios que podem ser oriundos de ações públicas e privadas nas distintas escalas.

## REFERÊNCIAS

ANDREATTA, E. C. L. **Assentamento Santa Tecla Fazenda Botão de Ouro**. 1992, 50 p. Trabalho de Conclusão de Curso (História) Universidade de Ijuí. Ijuí, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

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. 2006. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos [2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm). Acesso em: 06 abr. 2021.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 20 de mar. 2022

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.3, n.3, 2002.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar. *In*: BOTELHO FILHO, F. B. (org.). **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – Contribuições ao Debate**. V.5, n.17. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados, 2005. p. 43-58.

CONTERATO, M. A.; FILLIPI, E. E. **Teorias do desenvolvimento**. PLAGEDER, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 56 p.151

CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. Conformações regionais do desenvolvimento rural e da agricultura familiar: desigualdade e diversidade da geografia econômica do Rio Grande do Sul. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, Ano 17, n. 19, p. 5-48, 2010.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/o-que-sao-osods#:~:text=O%20objetivo%20de%20desenvolvimento,%20guiar%20a%20humanidade%20at%C3%A9%202030.>) Acesso em: 20 de mar. 2022

ELLIS, F.; BIGGS, S. La Evolución de los Temas Relacionados al Desarrollo Rural: desde la década de los años 50 al 2000. **Organizações Rurais & Agroindústrias**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 60-69, 2005

FREITAS, T. D.; DEPONTI, C. M. Liberdades, capacidades e as estratégias de desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo – RS. *In*: IX SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL- Processos, Políticas e

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Transformações Territoriais, 2019, Santa Cruz do Sul-RS. **Anais[...]**. Santa Cruz do Sul, 2019. p. 1-23.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W. J. Desenvolvimento: do unicamente econômico ao sustentável multidimensional. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 12, n. 3, p. 51-64, 2019.

GRISA, C. Para além da alimentação: papéis e significados da produção para autoconsumo na agricultura familiar. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, Ano 14, p. 5-35, 2007.

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, v.52, Supl. 1, p. 125-146, 2014.

HEBERLÊ, A. L. O.; SICOLI, A. H.; SILVA, J. S.; BORBA, M. F. S.; BALSADI, O. V.; PEREIRA, V. F. Agricultura familiar e pesquisa agropecuária: contribuições para uma agenda 153 de futuro. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 133-149.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 01 de abr. 2021a

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Portal Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/joia/panorama> . Acesso em: 06 de abr. 2021b

JARA, C. J. **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável**. - Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. (IICA) 2001. 352 p.

JÓIA, Prefeitura Municipal de Jóia. **Dados do Município**. Disponível em: <https://www.joia.rs.gov.br/pagina/id/3/?dados-do-municipio.html>. Acesso em: 05 de abr. 2021

KARNOPP, E. Repensando o Desenvolvimento Rural no contexto territorial da agricultura familiar: estudos de casos. **REDES. - Revista Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 139-152, 2014.

LISBOA, A. S.; ALCANTARA, F. V. O associativismo rural como estratégia de desenvolvimento para a agricultura familiar. **ParaOnde!?** v.11, n.1, p.17-28, 2019.

LOPES. P. R.; LOPES, K. C. S. A. Sistemas de produção de base ecológica – a busca por um Desenvolvimento Rural Sustentável. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 1, p. 2011.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



MALUF, R. S. Programas de Desenvolvimento Rural Sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n.º. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 19–26, jan./2009 a jun./2010.

MATEI, A. P. **Os processos de inovação e as interações nas agroindústrias familiares em regiões do Brasil e da Itália**. 2015, 249 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014.

MEDEIROS, M.; ALMEIDA, J. Insustentável sustentabilidade do desenvolvimento? **REVISTA UNIARA**, Araraquara, v. 13, n.1, p. 107-114, 2010.

MENDES, N. L. G. **A contribuição dos assentamentos de reforma agrária para o desenvolvimento econômico e social do município de Joia**. 2010, 66 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Licenciatura em História) Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2010.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Revista do CEPE**, n. 49, p. 67-79, 2019.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NIEDERLE, P. A.; SCHUBERT, M. N.; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar, desenvolvimento rural e um modelo de mercados múltiplos. *In*: DOULA, S.; FIÚZA, A. L.; TEIXEIRA, E. C; REIS, J.; LIMA, A. L. (Org.). **A agricultura familiar em face das transformações na dinâmica recente dos mercados**. 1ed. Viçosa: Suprema, v. 1, 2014, p. 43-68.

PLOEG, J. D. V. D. Dez qualidades da agricultura familiar. **Revista Agriculturas**: experiências em agroecologia (número extra). Rio de Janeiro, n.º 1, p.7-14, 2014.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, P. Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n.43, p. 141-156, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Políticas Agrícolas e Desenvolvimento Rural.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2020.** 39 p. 2020. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/26185534-radiografia-da-agropecuaria-gaucha-2020-1.pdf>. Acesso em 06 de abr. 2021.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n. 43, p.75-82, 2001.157

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar.** – 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 258 p.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura Familiar e Teoria Social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. *In*: FALEIRO, F. G.; FARIA NETO, A. L. (editores técnicos) **Savanas Desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais.** – Planaltina DF: Embrapa Cerrados; Brasília, 2008, p. 989-1014.

SEBRAE/RS. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul. **Perfil das Cidades Gaúchas – Jóia.** Porto Alegre/RS, 2019. Disponível em: <http://datasebrae.com.br/municipios/rs/PerfilCidadesGauchas-Joia.pdf>> Acesso em: 06 de abr.2021.

SECCO, R. L. A. **Impactos causados pela construção da usina Dona Francisca e formação do Reassentamento Novo Amanhecer no município de Jóia.** 2004, 52 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia- Licenciatura Plena) Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- UNIJUÍ, Ijuí, 2004.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual.– Florianópolis: UFSC, 2005.138p.

WAMMES, L. T.; PASTÓRIO, I. T.; ROESLER, M. R. B. O meio rural e as novas perspectivas para o Desenvolvimento Sustentável. **2ª Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento.** Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR,2013.

WANDERLEY, M. N. B. O agricultor familiar no Brasil: um ator social da construção do futuro. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia.** Rio de Janeiro, p. 33-46, 2009

<sup>i</sup> O termo “produção de base ecológica” utilizado neste trabalho visa englobar todos os tipos de produção que mesmo não certificados como produção orgânica, ou identificados com alguma vertente produtiva (permacultura, orgânica, ecológica, agroecológica) que desenvolvem atividades/técnicas voltadas a sustentabilidade. Dessa maneira, considerou-se a como produção de base ecológica, os sistemas produtivos que primam pelo uso de insumos orgânicos/agroecológicos, sementes crioulas, técnicas de manejo voltadas a conservação dos agroecossistemas, entre outras medidas. Ou seja, sistemas de produção alternativos ao sistema produtivo convencional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ii O entendimento de produção agroecológica neste trabalho, teve como base o conceito defendido por Altieri (2012, p. 15) onde indica que: “A agroecologia é tanto uma ciência quanto um conjunto de práticas”.

iii Consideram-se como atividades alternativas aos sistemas produtivos convencionais, as agroindústrias familiares estudadas neste trabalho. Uma vez que o sistema produtivo convencional predominante no município de Jóia corresponde, a produção de monocultivos, em especial a soja.

iv Foi salientada pelo(a)s entrevistado(a)s, a redução da interação social em espaços comunitários, devido à pandemia de Covid 2019.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## A FRONTEIRA COSTEIRA EM PERMANENTE MUDANÇA DEVIDO À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA. A COSTA DE GUAJIRA COMO EXEMPLO DE CASO.

THE COASTAL BORDER IN PERMANENT CHANGE DUE TO CLIMATE EMERGENCY. THE GUAJIRA COAST AS A CASE EXAMPLE.

LA FRONTERA LITORAL EN PERMANENTE CAMBIO POR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA. LA COSTA DE LA GUAJIRA COMO EJEMPLO DE CASO.

Katherin Pérez Mendoza <sup>1</sup>, Carlos Busón Buesa <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Msc. Ciencias Sociales, profesora e investigadora en economía ambiental directora del departamento de economía en La Universidad de la Guajira (UNIGUAJIRA), Colombia, [kperezm@uniguajira.edu.co](mailto:kperezm@uniguajira.edu.co)

<sup>2</sup> Doctor en comunicación y educación. Investigador FUNDECT/CNPq profesor de programas de Maestría en España, Brasil, México y Colombia. [cbuson@gmail.com](mailto:cbuson@gmail.com)

### RESUMO

Este documento visa analisar algumas das conseqüências das mudanças costeiras causadas pela elevação do nível do mar na costa de Guajira e como elas são percebidas pela população local. Como as comunidades que habitam este território são extremamente dependentes do litoral, acreditamos ser importante estudar com mais detalhes algumas das implicações de uma elevação do nível do mar. Para os dados deste estudo usamos as amostras do estudo das Diretrizes do Projeto para o planejamento territorial costeiro e marinho do departamento de La Guajira a partir da diversidade cultural onde queríamos saber através de uma revisão bibliográfica e uma análise lexicométrica cujas impressões tinham sido os melhores e piores momentos da história da comunidade. Estas informações nos ajudaram a observar a enorme importância dada pelas comunidades a qualquer mudança que possa ocorrer na linha costeira.

**Palavras-chave:** Mudança climática, fronteiras, desenvolvimento territorial, povos indígenas, resiliência climática.

### RESUMEN

Este trabajo pretende analizar algunas de las consecuencias del cambio de las costas provocadas por la elevación del nivel del mar en la costa de la Guajira y como estas son percibidas por la población local. Al ser las comunidades que habitan dicho territorio un área extremadamente dependiente de la línea de costa creemos importante estudiar con mas detalle algunas de las implicaciones que provocara una subida del nivel del mar. Para los datos de este estudio se han utilizado las muestras del estudio de Proyecto Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural donde quisimos saber mediante una revisión bibliográfica y un análisis lexicometricos las impresiones de cuales habían sido las mejores y peores épocas en la historia de la comunidad. Información que nos ha servido para observar la enorme importancia que dan las comunidades a cualquier cambio que pudiera llegar a ocurrir con la línea costera.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Palabras clave:** Cambio climático, fronteras, desarrollo territorial, pueblos originarios, resiliencia climática.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze some of the consequences of coastal change caused by sea level rise on the Guajira coast and how these are perceived by the local population. Since the communities that inhabit this territory are an area extremely dependent on the coastline, we believe it is important to study in more detail some of the implications of a rise in sea level. For the data of this study we have used the samples of the study of the Project Guidelines for the coastal and marine territorial planning of the department of La Guajira from the cultural diversity where we wanted to know through a bibliographic review and a lexometric analysis the impressions of which had been the best and worst times in the history of the community. This information has helped us to observe the enormous importance that the communities give to any change that could occur with the coastline.

**Keywords:** Climate change, borders, territorial development, indigenous peoples, climate resilience.

## INTRODUCCIÓN

Los mares y océanos siempre han constituido una frontera natural entre el ser humano y su entorno. La historia de especie humana está íntimamente relacionada con el mar, diferentes autores estiman que entre 50 y 60 por ciento de la población mundial vive en las zonas costeras y se espera que para el año 2025 dicho valor ascienda hasta 75 por ciento (HINRICHSEN, D., ROBEY, B. M. A.; UPADHYAY, U. S. 1998, LINDEBOOM, 2002: 49, apud AZUZ-ADEATH; RIVERA-ARRIAGA, 2009).

Nos encontramos ante un difícil dilema ante los cambios climáticos. Por una parte, buena parte de la población mundial se encuentra residiendo de forma próxima al mar en grandes centros urbanos que se encuentran junto al mar o en sus proximidades, así como nuestras industrias y áreas productivas, agrícolas energéticas, industriales, así. En un sistema globalizado donde la economía mundial depende de los alimentos producidos en esas regiones, el arroz de Asia, además de los principales puertos para las conexiones marítimas del transporte de mercancías y alimentos desde un punto a otro del planeta provoca numerosas incertidumbres a medio y largo plazo.

Todo ello genera diversos interrogantes sobre que ocurriría si dicho nivel del mar se pudiera elevar provocados por el deshielo de las regiones polares. Algunos países, los más desarrollados, pretenden trasladar las infraestructuras estratégicas a lugares menos vulnerables tierra adentro frente a las inclemencias climáticas costeras, cómo pudieran ser los temporales, así como los efectos del oleaje. De esta forma, se pueden anticipar a los graves efectos y consecuencias que ya son asumidos por los gobiernos de dichas naciones, ya no se plantea si subirá o no el nivel del mar, ahora se plantea con que velocidad lo hará. Con dichas previsiones en las manos pueden desarrollar todas aquellas acciones necesarias para anticiparse al desastre. Ahora bien, ese traslado de infraestructuras tendrá un coste extremadamente elevado, lo que

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



nos lleva a preguntarnos qué pueden hacer las comunidades más pobres, llegaran algún tipo de medida paliativa, o se quedaran sometidos al desastre sin que nadie haga nada por ellos. Recordemos que muchos de los países más vulnerables del planeta densamente poblados están las franjas costeras, pongamos el ejemplo de Bangladesh una nación apenas por encima del nivel del mar donde residen millones de personas. Estas son naciones que no disponen de los medios necesarios para modificar dichas infraestructuras. En un mundo globalizado neoliberal dichas naciones solo han servido como fuente de mano de obra barata, pero en ningún caso hubo un retorno en su crecimiento económico que permitiera enfrentarse a estos nuevos desafíos. Estos estados, los más pobres ya tienen numerosas carencias al que hacer frente. Estas son cuestiones que debemos plantear, es previsible que los procesos migratorios provocados por la crisis climática tendrán unos desafíos muy superiores a los provocados por la pandemia del COVID 19. Teniendo en cuenta que las regiones costeras no se podrán recuperar a su estado previo en un breve periodo de tiempo. Hablamos décadas para recuperarse la atmosfera de la acumulación de gases de efecto invernadero y de cientos y miles de años para volver a etapas anteriores de los ecosistemas, siendo que muchos de ellos ya se encuentran irremediamente comprometidos.

Además, el informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) alerta de que, si no se detienen el aumento de las temperaturas producidas por del calentamiento global, en pocas décadas, para el 2050, habrá 1.000 millones de refugiados climáticos que algunos consideran extremadamente alarmistas. Mientras que otros piensan lo contrario. En este estudio se advierte de que, si se persiste con este modelo económico sobre el medio ambiente y no se adoptan de manera local, con urgencia, todos los compromisos internacionales ratificados, el número de refugiados climáticos ascenderá de forma exponencial en todo el mundo ya que, entre otras cosas, el aumento del nivel del mar cerca de un metro es uno de los principales riesgos.

Haciendo un breve resumen del tercer informe del IPCC publicado en 2022 se indica claramente que aumentará la temperatura media global de 1,5 °C que no podrá evitarse, provocando en muchas regiones una perdida en la capacidad de producir alimentos y el aumento irremediable del nivel del mar. El informe indica que los pueblos indígenas y minorías étnicas, tienen asociaciones culturales especiales con los alimentos locales, siendo estos particularmente vulnerables al cambio climático debido a cambios en la disponibilidad de alimentos silvestres, malas cosechas y pérdidas en la producción de alimentos o aumento de los precios de los alimentos. Además, los cambios en el aumento del nivel del mar o la erosión costera pueden reducir los servicios de los ecosistemas hasta el punto en que los subsidios se utilizan para permitir que las poblaciones humanas permanezcan en su lugar de unión o, en última instancia, para desplazar residentes eliminando así las conexiones con lugares de valor intrínseco para dichas comunidades. (IPCC 2022, capítulo 5 p. 130-131)

En la misma línea es interesante destacar que dependiendo de los organismos las grandes cifras oscilan radicalmente, para el Banco Mundial y otros organismos

“Internal climate migrants are rapidly becoming the human face of climate change. According to the new World Bank report "Groundswell - Preparing for Internal Climate Migration", without urgent global and national climate action, Sub-Saharan Africa,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



South Asia and Latin America could see more than 140 million people move within their countries' borders by 2050.”<sup>1</sup>

No importan ya las cifras, todos estos informes coinciden, lo importante es que se da por seguro el aumento del nivel del mar para las próximas décadas y el gran impacto que tendrán los demás efectos sobre las poblaciones más vulnerables. Las grandes ciudades tendrán importantes pérdidas económicas, pero de alguna forma podrán mitigar sus efectos, en las regiones periféricas, pobres y alejadas posiblemente no se tomen ninguna medida dejando a su suerte la población de dichas áreas. Como es el caso de nuestra área de investigación.

## ALGUNOS DATOS DE FRANJA COSTERA DE LA GUAJIRA

La península de La Guajira (en wayuunaiki<sup>2</sup>: Wajiira) se encuentra en el extremo noroeste de América Latina. Dicha península tiene una relación muy directa con el océano, en este caso el mar caribe. Muchas comunidades dependen directamente del océano para subsistir, así que cualquier variación en su entorno natural traerá graves consecuencias para su supervivencia.

La alta dependencia económica del departamento de La Guajira en la exportación de commodities energéticas, como el carbón, el gas y actualmente las energías alternativas como la solar y la eólica no benefician el desarrollo local que produce una alta vulnerabilidad social, comprometiendo un desarrollo de acuerdo con lo previsto por los ODS, se hace necesario conocer en detalle la malla productiva del mismo con el fin de conocerlo para desarrollar propuestas que sean sostenibles y tengan en cuenta los valores culturales locales.

“Para entender la crisis económica del departamento de La Guajira, es importante resaltar que su Producto Interno Bruto (PIB) 2017 fue generado en su gran mayoría (43.8%) por la explotación de minas y canteras, sector que sólo emplea el 1,9% de la población. En segundo lugar, la administración pública, la cual genera 12,8% del PIB, ocupó el 9% de la población. Sin embargo, otros sectores como industrias manufactureras, comercio, transporte, almacenamiento, alojamiento y servicios de comida, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, los cuales generan menos del 10% del PIB, emplean alrededor del 20% de la población, lo cual sugiere un gran potencial de fortalecer estos sectores para generar nuevas oportunidades de empleo para guajiros.” (GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA, 2020, p. 44)

No obstante, conviene tener en cuenta que la economía de La Guajira apenas depende del sector pesquero, turístico, hostelería o de la propia artesanía, aunque emplee alrededor del 20% de la

<sup>1</sup> Traducción propia “Los migrantes climáticos internos se están convirtiendo rápidamente en el rostro humano del cambio climático. Según el nuevo informe del Banco Mundial "Groundswell - Preparing for Internal Climate Migration", sin una acción climática global y nacional urgente, África subsahariana, Asia meridional y América Latina podrían ver a más de 140 millones de personas moverse dentro de las fronteras de sus países para 2050.” World Bank (2018). "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. En Internet: <<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>> Consultado el: 07/01/2021

<sup>2</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

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



población, mientras que tan solo el 1,9% de la población es empleada por el sistema productivo mayoritario.

Para hacerse una idea aproximada del valor económico extraído de la región por las commodities de los hidrocarburos, según (PRATO J, REYNA J. 2015) en su estudio “Aproximación a la valoración económica de la zona marina y costera del caribe colombiano” (p. 137), es posible observar lo siguiente:

Tabla 1. Regalías por hidrocarburos recaudadas en los municipios de La Guajira

Departamento	Municipio	Promedio en COP (2008-2011)	Promedio en USD (2008-2011)
La Guajira	<i>Dibulla</i>	4.856.211.307	2.700.896
	<i>Manaure</i>	19.925.370.973	11.081.964
	<i>Riohacha</i>	16.066.442.681	8.935.730
	<i>Uribia</i>	16.667.740.824	9.270.156
	<i>Total</i>	<b>57.515.765.785</b>	<b>31.988.746</b>

Fuente: (PRATO J, REYNA J. 2015 p. 137) y elaboración propia

Como se aprecia en la Tabla 1, tan solo las regalías derivadas del petróleo y gas serían suficientes para acabar con la pobreza endémica que padece el territorio. Sin embargo, no lo fueron, y el panorama en este sector es desalentador teniendo en cuenta las caídas del precio del petróleo y las tendencias hacia las energías alternativas, que no generarán regalías.

De momento, no hay previsión de realizar obras de infraestructura costeras en dichas regiones para mitigar los efectos de la crisis climática. Como no podía ser una excepción a dicho problema, un aumento del nivel del mar impactará directamente sobre las condiciones de vida del territorio de la franja costera de La Guajira, provocando una importante migración de la población costera hacia el interior. La pérdida de costa en el litoral de La Guajira incidirá notablemente en los diversos sistemas productivos locales. En el *Atlas marino costero de La Guajira*, (Figura 1) serie de Publicaciones Especiales de Invemar, se encuentra el mapa de las áreas de inundación para los municipios de la zona costera del departamento de La Guajira (CORPOGUAJIRA E INVEMAR. p. 176, 2012). En dicho material es posible observar la dimensión del problema por una eventual elevación del nivel del mar. Asimismo, se puede ver dentro de la imagen el detalle del área de estudio para observar el área afectada por la subida del nivel del mar de 1 metro.

Como se ha indicado anteriormente, este trabajo indaga a partir de las prácticas culturales de la comunidad indígena Wayuu de Mayapo, La Guajira la relación y valoración que tienen sobre la zona costera; territorio que en los últimos 10 años ha aumentado exponencialmente el uso y aprovechamiento turístico, cómo se observa en el análisis resultado de la muestra de estudio.

La costa de Mayapo hace parte de la Zona de resguardo indígena, como toda la zona marino-costera de la Alta guajira y es posible señalar que el atractivo turístico se encuentra en el dilema de decidirse entre mantener sus usos y costumbres tradicionales o ceder ante la economía de mercado que ve en su territorio un gran potencial de desarrollo a través del turismo y otras formas de aprovechamiento comercial del territorio. Esta zona representa la belleza estética de las playas del caribe, lo que ha provocado un importante auge del turismo en conflicto con las actividades tradicionales.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Adicionalmente, dicho potencial se ve en riesgo gracias a una importante erosión costera que afecta de sobremanera su costa. Si las previsiones del El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se cumplen, esta situación agravará el delicado equilibrio actual. Lo que pone en riesgo, tanto a los sistemas productivos locales, como a la propia comunidad, que se encuentra desprotegida contra cualquier acción del océano. Este estudio pretende mostrar la vulnerabilidad de una comunidad indígena frente a los fenómenos naturales y a las condiciones del sistema económico predominante.

En este sentido, el estudio “Valoración de beneficios por prevención de riesgos por erosión costera” realizado por CORPOGUAJIRA para la CAF, en 2012, realizó una aproximación a los costos por los riesgos que puede causar la erosión costera en la costa guajira y los beneficios que esa inversión generaría al evitar dichos daños en una proyección a 10 años desde los costos evitados, a través de un análisis costo – beneficio de variables cuantificadas como: viviendas afectadas, tierras afectadas, obras de infraestructura afectadas, servicios públicos impactados, actividades económicas afectadas y obras de defensa necesarias para reducir, mitigar o prevenir el riesgo.

En términos de afectaciones directas, el estudio señala que cerca de 482 viviendas resultan afectadas directamente por la erosión costera en los municipios costeros de La Guajira, con una población aproximada de 2.410 habitantes, mientras que 16.731 habitantes están afectados indirectamente<sup>3</sup> (CORPOGUAJIRA-CAF, 2012, pág., 23). Para el caso de Manaure, las afectaciones alcanzan las 147 viviendas (Ibíd., pág., 25), para un costo en pesos de 18.006 millones, que a precios de 2021 serían cerca de 24.896, millones de pesos colombianos.

Adicionalmente, los resultados totales del estudio señalan que, en términos monetarios,

“las inversiones necesarias en prevención y mitigación son (\$79.428 millones en el escenario más alto y de \$ 43.917,7 millones en el escenario más moderado) y los costos evitados por prevención, que se convierten en los beneficios por prevenir (\$28.457,8 millones), arrojan en esta evaluación preliminar una relación costo beneficio negativa. Sin embargo, si la sociedad considera los costos ambientales de los daños causados por la erosión la relación costo beneficio, se vuelve positiva, es decir se recuperarían las inversiones. De todas maneras, es claro que no prevenir el riesgo erosivo representan a largo plazo mayores pérdidas económicas, riesgos para la salud y la vida de 2.410 habitantes, además de la perdida irreversible de parte del patrimonio natural de las zonas costeras” (Ibíd. 36).

Los anteriores resultados, permiten observar cómo en términos monetarios los impactos potenciales a partir de un riesgo ambiental están predeterminados por los valores del mercado que, en muchos casos, como en el anterior estudio, determinan que el beneficio generado por realizar las inversiones de mitigación y prevención no es superior al costo necesario para evitarlo. Resultados que para los tomadores de decisión se convierte en indicadores decisivos al momento de plantear políticas públicas. Por lo anterior, el presente estudio considera relevante y coyuntural la necesidad de avanzar hacia otros métodos de valoración económica

<sup>3</sup> Asesoría Técnica para la prevención de riesgos por erosión costera y marítima en la Guajira Colombo Venezolana. CORPOGUAJIRA-CAF. 2012

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



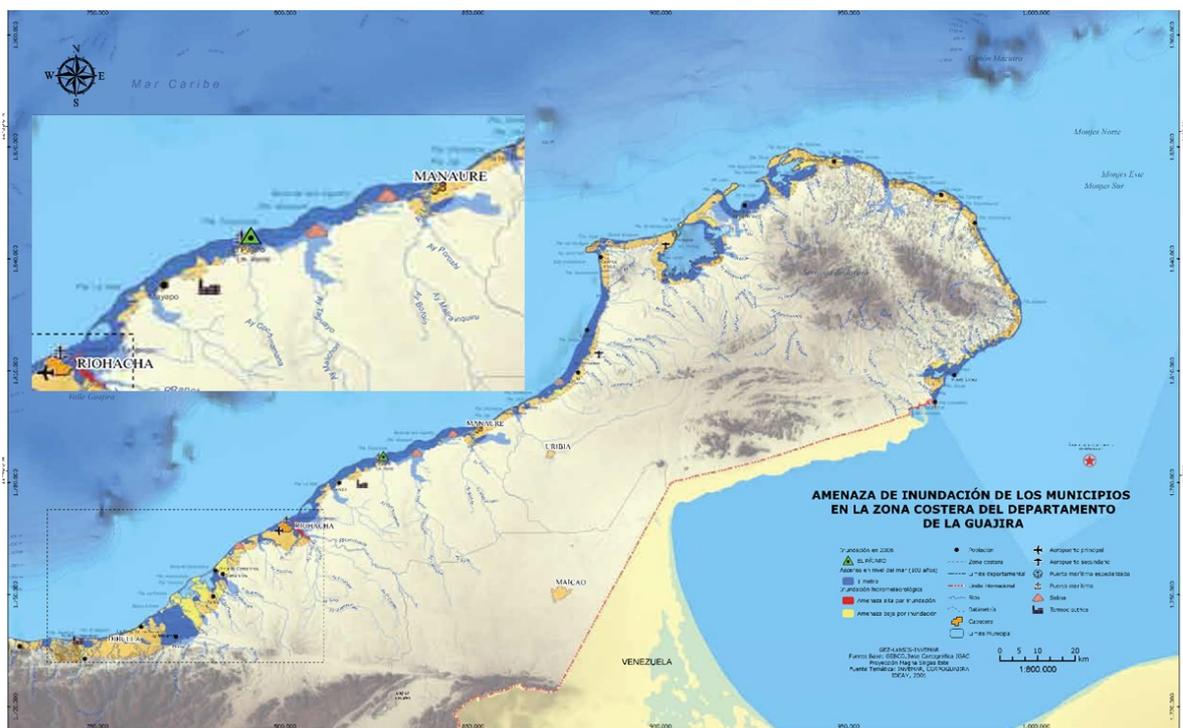
APOIO:



de ecosistemas, en especial en territorios con alta riqueza histórica y cultural, como es el caso presentado.

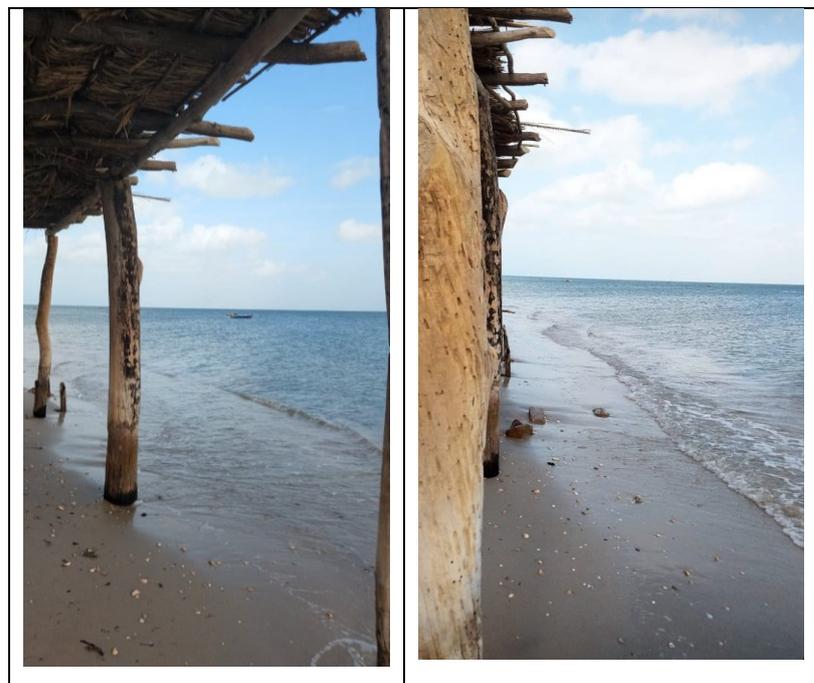
El hecho de que esta comunidad ocupe este territorio de forma continua desde hace varios siglos se convierte en una oportunidad para profundizar en el conocimiento histórico del territorio por la población local, que actualmente es valorado como fuente de alternativas de adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática, tal y como ha quedado patente en el último informe del IPCC 2022. La franja costera va a cambiar y con ello la forma de vida de muchas personas. Tanto en La Guajira como en el resto del mundo

Figura 1. Áreas de inundación para los municipios de la zona costera del departamento de La Guajira.



Fuente: CORPOGUAJIRA E INVEMAR. (2012). Atlas marino costero de La Guajira. Serie de Publicaciones Especiales de Invemar No. 27. p. 176.

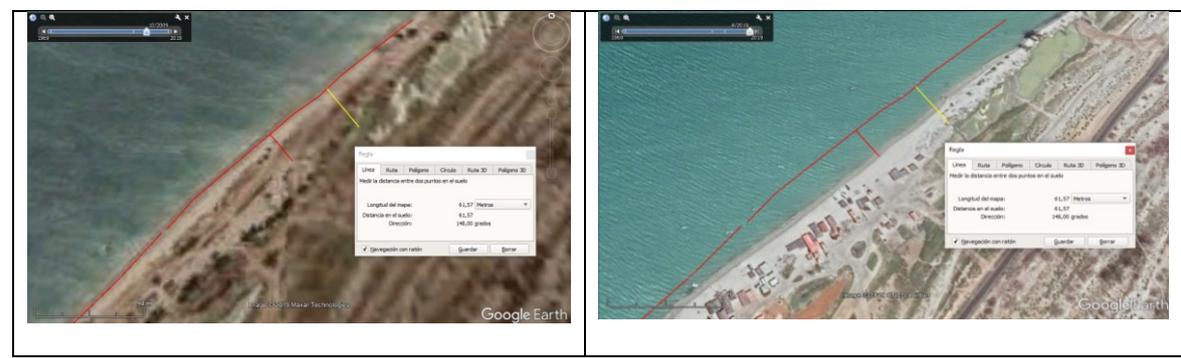
Figura 2. Detalles de la pérdida de costa en el litoral de Mayapo.



Fuente: Autoría propia, 2020.

De igual manera, es posible apreciar en las imágenes (Figura 2 y Figura 3) la importante pérdida de la franja costera que afecta el litoral de Mayapo, cambio que fue indicado en la investigación.

Figura 3. Perdida de la franja litoral en Mayapo (2009-2019).



Fuente: Google Earth Pro y elaboración propia, 2020.

Los entrevistados perciben el problema que ocasiona la pérdida de la franja costera para sus actividades económicas y de supervivencia, principalmente la pesca y el incipiente turismo de la región, viéndose forzados a desplazarse costa adentro. Se podrá analizar de los resultados de la investigación que los pobladores encuentran responsable de dicho problema al cambio climático, así como también a la destrucción manual de los manglares que protegían la costa naturalmente.

Como comentábamos anteriormente es una región donde la pobreza endémica es una realidad, las comunidades indígenas no han sido una prioridad a lo largo de las décadas pese a los

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



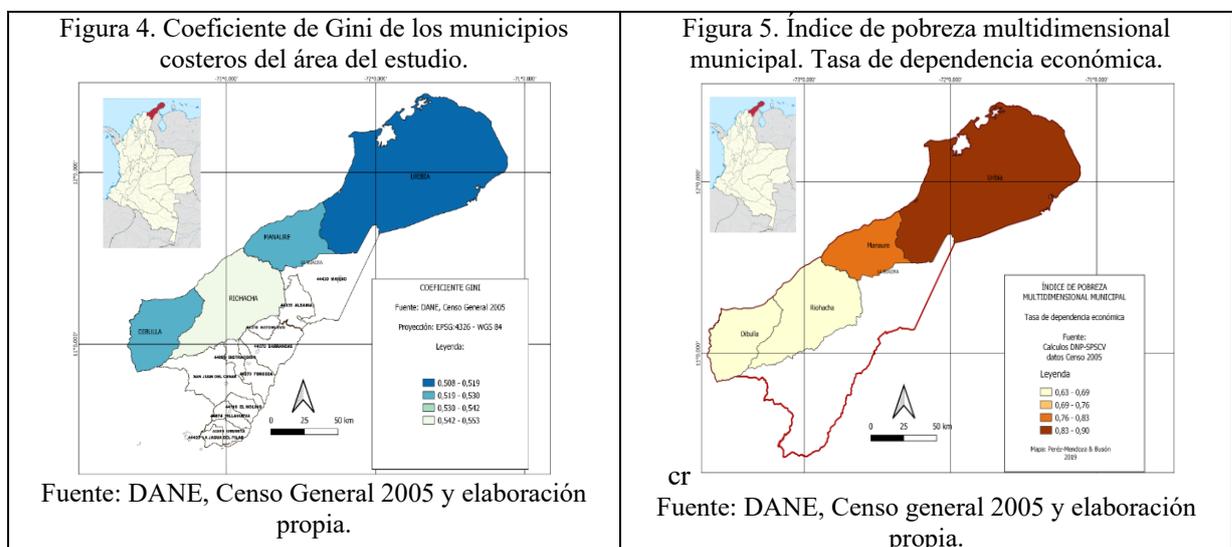
APOIO:



importantes aportes económicos derivados de la energía. Siendo así en el Ranking de departamentos según la pobreza monetaria total nacional, departamental y Bogotá, del año 2018, del documento del DANE – GEIH. LA INFORMACIÓN DEL DANE EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS DEPARTAMENTOS, La Guajira. Febrero 2020. <sup>4</sup> La media nacional de Colombia se encuentra en un 27,0% mientras que el departamento de La Guajira se encuentra en la penúltima posición con un 53,7% tan solo por delante del departamento del Chocó con un 61,1% (DANE – GEIH, 2020. p. 9)

La anterior cifra, que evidencia nuevamente la alta vulnerabilidad económica del departamento de La Guajira, sirve para reforzar la situación que ha tomado carácter endémico a través de las décadas, como los datos que se expondrán a continuación.

En esta serie de mapas se muestra una representación espacial del problema social derivado de la alta desigualdad económica y social en los municipios costeros analizados en este estudio. Lo que contrasta notablemente con el crecimiento económico de las últimas décadas, configurado mayoritariamente por las regalías obtenidas tan solo por los hidrocarburos, tal y como se ha visto anteriormente.



De igual manera, los siguientes mapas permiten aproximarnos a los enormes desafíos requeridos para modificar la realidad observada en los municipios costeros. En este sentido, en la Figura 4 se observa el coeficiente de Gini de los municipios costeros del departamento de La Guajira; la desigualdad social y económica es una constante en el territorio pese a disponer de importantes recursos naturales, como ha sido citado anteriormente, tales como gas, carbón, emplazamientos turísticos y ahora la posibilidad de las energías renovables por sus ideales condiciones climáticas. Siendo el coeficiente de Gini uno de los principales indicadores económicos para medir la distribución de los ingresos y riqueza en los países, este varía de 0 a

<sup>4</sup> DANE (Febrero 2020). GEIH. LA INFORMACIÓN DEL DANE EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS DEPARTAMENTOS La Guajira. En Internet: <<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/050220-Info-Gobernacion-La-Guajira.pdf>> Consultado el: 12/01/2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

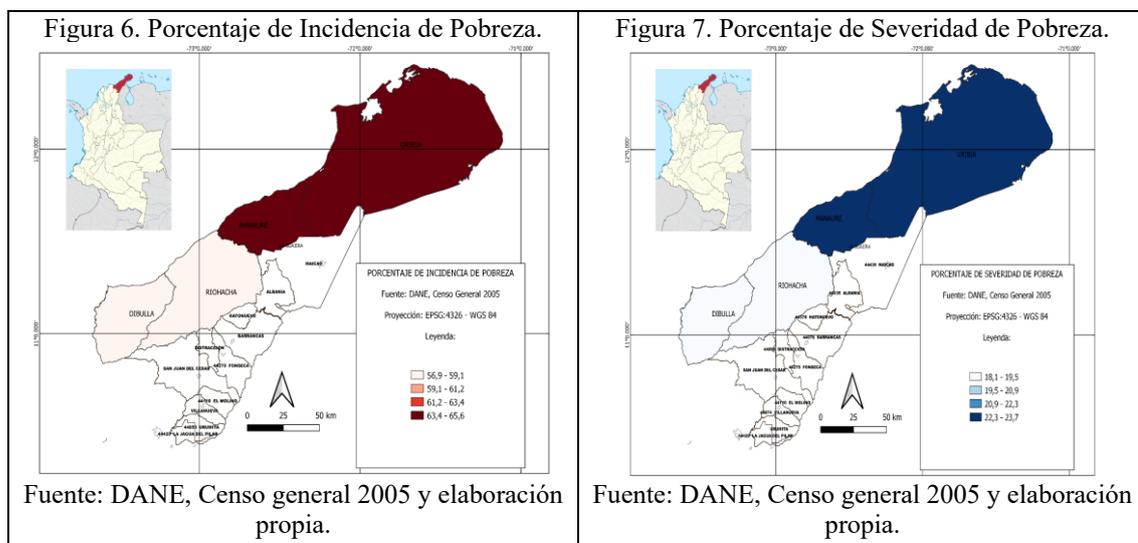


1 para indicar la mínima o máxima desigualdad, respectivamente; en Manaure el índice se ubica entre 0,519 y 0,53 puntos.

De la misma forma, en la Figura 5 se observa la Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM) Figura 5 de Manaure, que se ubica entre 0,76 y 0,83 puntos. A través de este indicador, planteado por el PNUD, se identifican múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; de esa manera cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar.<sup>5</sup> El anterior indicador se considera uno de los principales medidores de la situación social de los países, toda vez que registra las carencias en dimensiones básicas para el bienestar de los seres humanos de una región en específico, lo que a su vez describe el bienestar de la economía en su conjunto.

Puesto que, como decía el padre del capitalismo Adam Smith en La Riqueza de Las Naciones, (1776), la mejoría de la condición de vida de la mayor parte de la población redundaría en mejoras de la condición de los pueblos, por lo tanto, nunca puede ser considerado un inconveniente para el conjunto. Agregaba además que “seguramente ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz, de la cual la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables.” (p. 4).

En especial, estos mapas reflejan las precarias condiciones para el desarrollo humano y económico de esta región de extremas contradicciones; lo que es representado desde el indicador representado en las variables: falta de capacidad económica, acceso a la educación básica, acceso a vivienda digna, acceso a servicios básicos, como el agua, y el hacinamiento en los hogares.



<sup>5</sup> UNDP (2020) Human Development Reports. Reportes de desarrollo humano. En Internet: <<http://hdr.undp.org/en/countries>> Consultado el: 02/03/2021



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



De la misma forma, al realizar un análisis geoespacial sobre el departamento frente al Porcentaje de Incidencia de Pobreza (Figura 6, Figura 8 ), es posible observar que, de igual manera, se refleja una alta concentración en los municipios de Manaure y Uribia.

La incidencia de la pobreza mide “el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación con la población total, según el dominio geográfico” (DANE, 2018).

De la misma forma, en la Figura 7 se detalla el Porcentaje de Severidad de Pobreza, igualmente con predominio en los municipios de Manaure y Uribia. Por su parte, la brecha o intensidad de la pobreza es un indicador que tiene como función medir “la cantidad de dinero que le falta a una persona pobre para dejar de estar en esa situación, es decir, para que alcance la línea de pobreza. Esta diferencia se presenta con respecto al ingreso per cápita de la persona y se pondera por el número de personas pobres” (DANE, 2018). El indicador de la severidad de la pobreza “integra al indicador de incidencia y brecha de pobreza. Las diferencias entre el ingreso per cápita de cada persona pobre con respecto a la línea de pobreza es ponderada para darle mayor importancia a las personas pobres que están más lejos de la media, esto con el fin de incluir el efecto de la desigualdad entre los ingresos de los pobres” (DANE, 2018).

En suma, el inminente efecto que representa el recurso hídrico sobre la calidad de vida de este grupo poblacional de condiciones vulnerables, quienes en la última década han padecido por la falta de agua, como ha sido señalado en el capítulo anterior; esta situación que desencadenado un aumento significativo de casos de desnutrición y tasas de mortalidad infantil en los últimos años, alcanzando a estar sobre los 33,2 puntos (defunciones de niños menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos) en el año 2015 (DANE, 2015).

Por consiguiente, los anteriores indicadores económicos reflejan el estado situacional y los desafíos a los que se enfrenta esta región, pues tal como afirma Stiglitz<sup>6</sup>, resulta una fantasía neoliberal la creencia de que los mercados sin restricciones traerían prosperidad para todos. Todo esto exige repensar con urgencia las estrategias de desarrollo puesto que se ha llegado a esta situación porque la humanidad se olvidó que lo más importante son las personas y no los mercados. Se hace necesario un cambio en el paradigma, acelerado por la pandemia y la emergencia climática, que tenga en cuenta que “la verdadera fuente de la riqueza de una nación es la creatividad y la innovación de su gente”. (STIGLITZ, 2019).

## METODOLOGIA

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera necesario plantear modelos y metodologías económicas que se adapten a los contextos locales y a los retos globales. Una nueva economía que tenga en cuenta la resiliencia ambiental. Siguiendo con el punto sobre la vulnerabilidad económica y social se quiso dar énfasis en el marco teórico a otro tipo de modelos económicos que tengan en cuenta a las personas y el medio ambiente. Se considera que dichas ideas y

<sup>6</sup> STIGLITZ, J. E. (30 de abril de 2019) El capitalismo progresista no es un oxímoron. En Internet: <<https://www.nytimes.com/es/2019/04/30/espanol/opinion/stiglitz-capitalismo.html>> Consultado el: 13/09/2020

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



modelos pueden constituir una alternativa viable que aporte un nuevo enfoque económico que priorice la calidad de vida y salud de las poblaciones locales del territorio objeto de la investigación; por consiguiente se hace necesario la búsqueda de metodologías alternativas que respondan a realidades complejas de un mundo de necesidades complejas. Este estudio pretendía conocer algunas de las inquietudes de las comunidades afectadas para valorar sus efectos y como la población percibe un problema que les afecta directamente, seleccionamos dos preguntas del estudio “Proyecto Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural” las siguientes preguntas de las muestras globales del estudio:

- 108. ¿Cuál ha sido la mejor época en la historia de la comunidad?
- 109. ¿Cuál ha sido la peor época en la historia de la comunidad?

## DESENVOLVIMENTO

Después de todo lo expuesto en el marco teórico, se considera este estudio como una oportunidad para introducir nuevas herramientas y metodologías en los estudios económicos, sociales y ambientales a partir del sentir manifiesto en la expresión social de la población. Con la herramienta escogida se hace uso de la información cualitativa, transformando los pensamientos abstractos en datos cuantificables para medir los resultados de los interrogantes planteados. Entre las diversas herramientas existentes para este tipo de tratamiento de datos, el presente estudio se decantó por utilizar una herramienta basada en software libre de nombre IRaMuTeQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), que utiliza técnicas de análisis semántico basado en R como motor para los cálculos estadísticos. Desarrollado por Pierre REINERT (1993).

Tabla 12. Estadísticas textuales de la muestra preguntas 108 y 109

	pregunta 108	pregunta 109
Datos	Valores	Valores
Número de textos	n=87	n=86
Número de segmentos de texto	87	86
Número de formas	217	195
Número de ocurrencias	507	482
Número de hápax	111 (21.89%de ocurrencias - 59.36% de formas)	107 (22.20%de ocurrencias - 63.69% de formas)
Media de ocurrencias por texto	5.83	5.60
Número de lemas	187	168
Número de formas activas	122	106
Número de formas	65	57
Número de formas activas con $\geq 3$ :	17	13
Média de formas por segmento	5.827586	5.604651
Número de classes	4	3
Segmentos clasificados	37 segmentos clasificados en 87 (42.53%)	39 segmentos clasificados em 86 (45.35%)

Fuente: Datos “Proyecto Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural” y elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

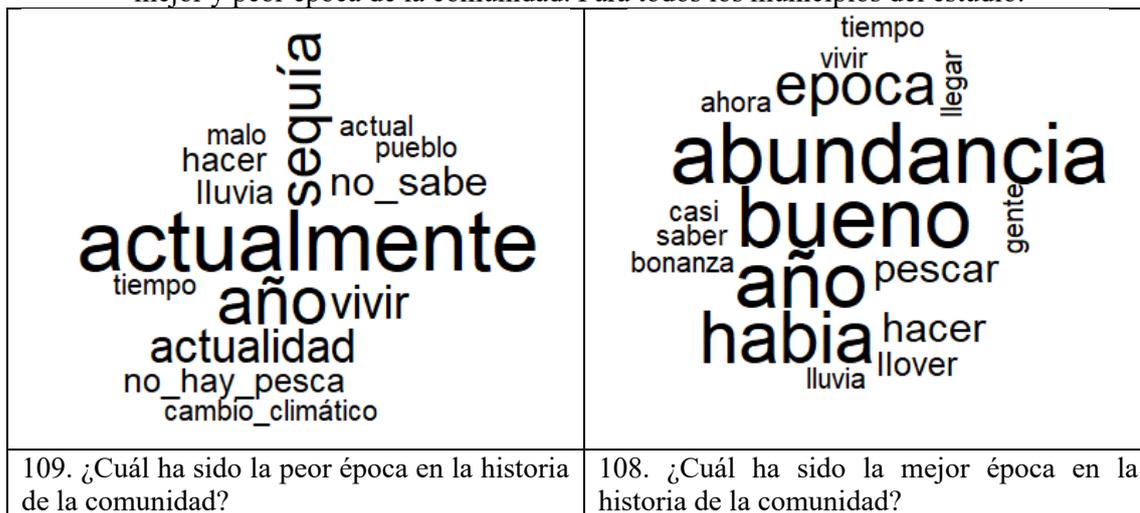


DE 8 A 11 DE NOVIEMBRE DE 2022



Se realizó un estudio comparativo similar a las preguntas anteriores con el fin de poder comparar los resultados obtenidos en ambas respuestas. Algunas de las palabras que más se repetían en respuesta a la pregunta mejor época (pregunta 108): *abundancia* (12 veces), *bueno* (12 veces), *pescar* (5 veces), *llover* (4 veces), *lluvia* (3 veces), etc. Es interesante destacar que se menciona la palabra *lluvia* en ambas épocas, sin embargo, se observa una alta relevancia de la palabra *sequía* en los comentarios relacionados a las malas épocas.

Figura 9. Nubes de palabras del corpus comparadas de las preguntas acerca de las preguntas 108 y 109 mejor y peor época de la comunidad. Para todos los municipios del estudio.



Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R

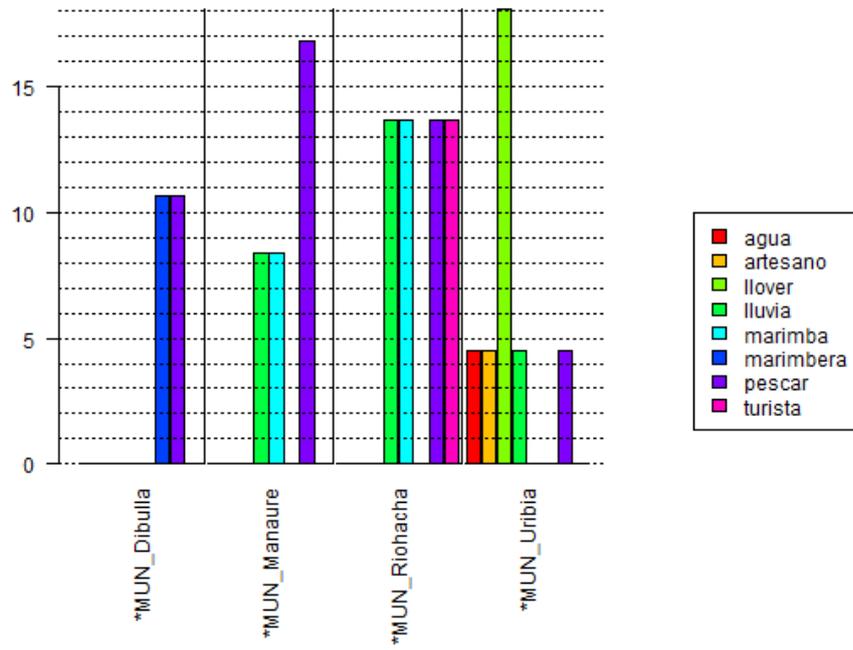
De igual modo, de la nube de palabras para la pregunta 109, peor época, se encontraron las siguientes palabras: *actualmente* (12 veces), *sequia* (8 veces), *vivir* (6 veces), *actualidad* (6 veces), *no hay pesca* (4 veces), *cambio climático* (3 veces) etc. También se observa que además de la *sequía*, la población encuestada hizo mayoritaria mención a las palabras *actualmente* o *actualidad*, (Figura 9), a partir de lo cual se puede inferir claramente que se trata de un momento de dificultades presentes provocados por la *sequía* y el *cambio climático*, de acuerdo con los términos utilizados mayoritariamente por la población en sus respuestas a esta pregunta.

Así mismo, se realizó una gráfica con la frecuencia relativa de formas (Figura 10) ante ciertas palabras para determinar que palabras remiten a la mejor época en la pregunta 108. Es destacable que Uribia se remite al *agua*, *llover* y *lluvia* con más intensidad. Mientras que, en Manaure, *pescar* fue la palabra más repetida, antes de *marimba* y *lluvia*.

Al analizar la frecuencia relativa de formas (Figura 11) de la peor época según los municipios observados, se observa que la *sequía*, *cambio climático* y *lluvia* afecta de manera notable a Uribia, mientras que en Manaure la mayor frecuencia se identifica en *cuando hay brisa*, *huracán Joan*, *mar de leva*, y *no hay pesca*. Estos resultados, demuestran que la población es muy sensible ante los fenómenos meteorológicos, como por ejemplo el mar de leva y el paso Huracán Joan<sup>7</sup> en 1988.

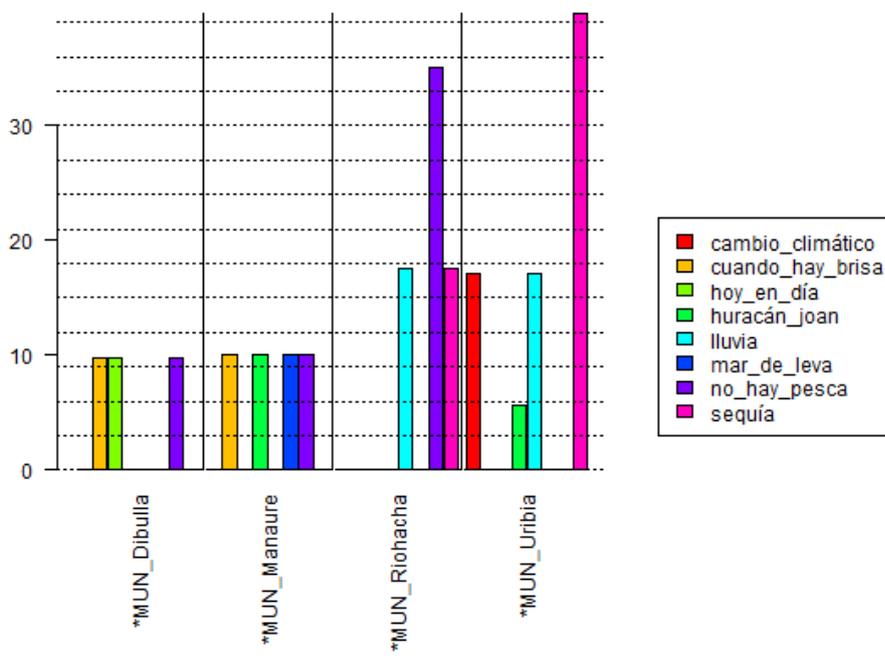
<sup>7</sup>WIKIPEDIA (2020) Huracán Joan-Miriam. En Internet: <[https://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n\\_Joan-Miriam](https://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n_Joan-Miriam)> Consultado el: 12/01/2020

Figura 10. Frecuencia relativa de formas del corpus comparadas de la pregunta 108 mejor época de la comunidad. Para todos los municipios del estudio.



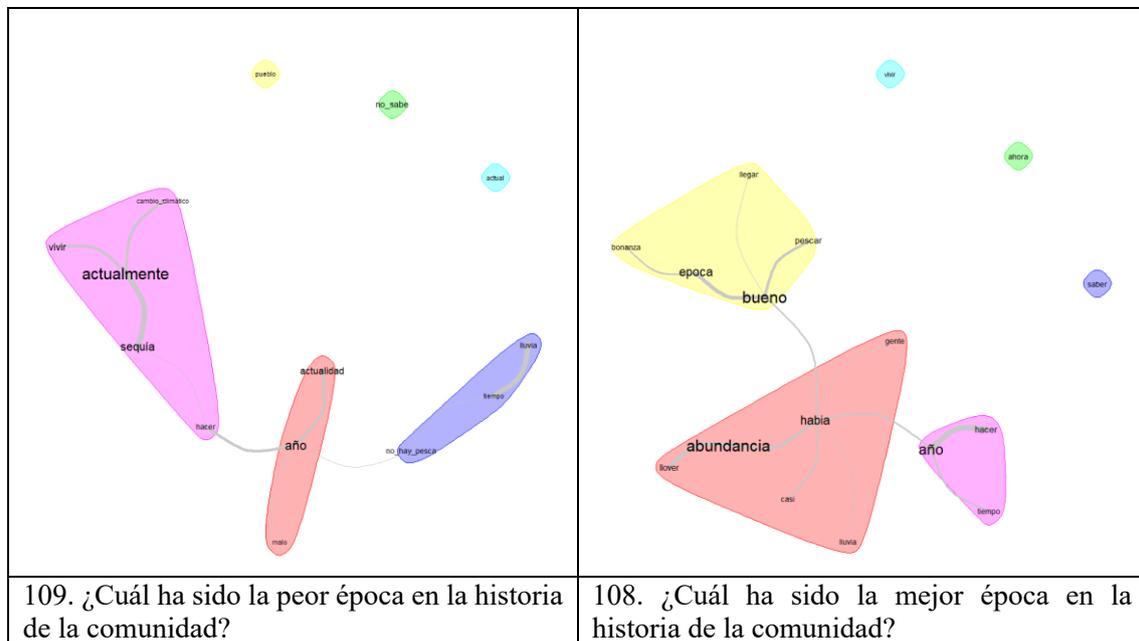
Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

Figura 11. Frecuencia relativa de formas del corpus comparadas de la pregunta 109 peor época de la comunidad. Para todos los municipios del estudio.



Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

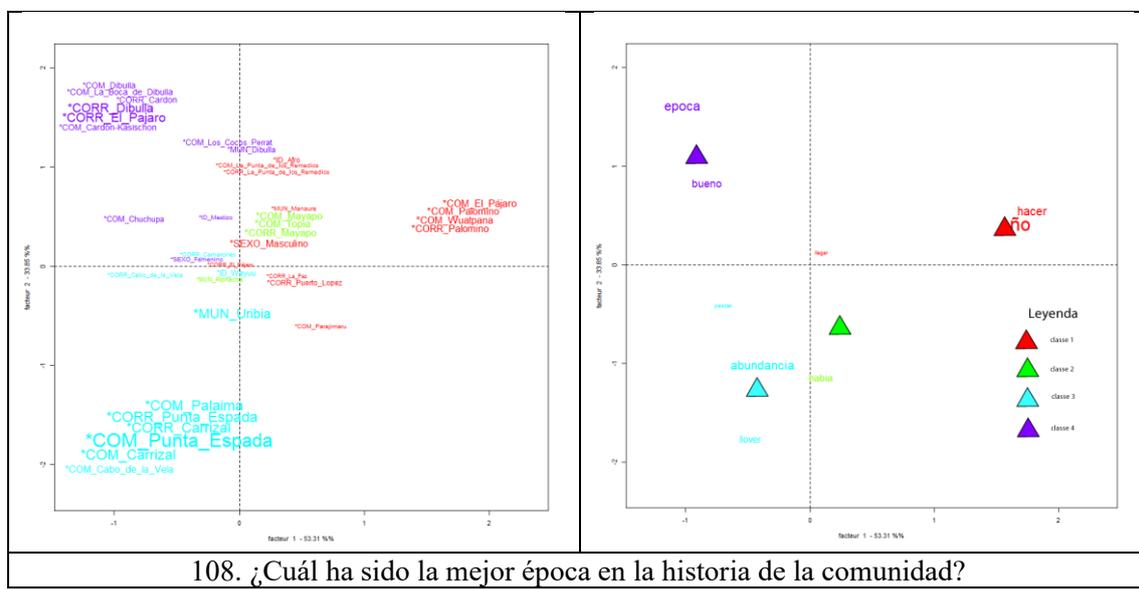
Figura 12. Análisis de similitud de las palabras de los corpus comparadas para las preguntas 108 y 109, mejor y peor época de la comunidad. Para todos los municipios del estudio.



Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

Lo anterior, evidencia el estrecho vínculo que tienen dichas comunidades con los aspectos meteorológicos que afectan su entorno, en su cotidianidad se dan cuenta de los cambios y efectos que genera en su entorno, dichos efectos influyen notablemente en su economía y supervivencia.

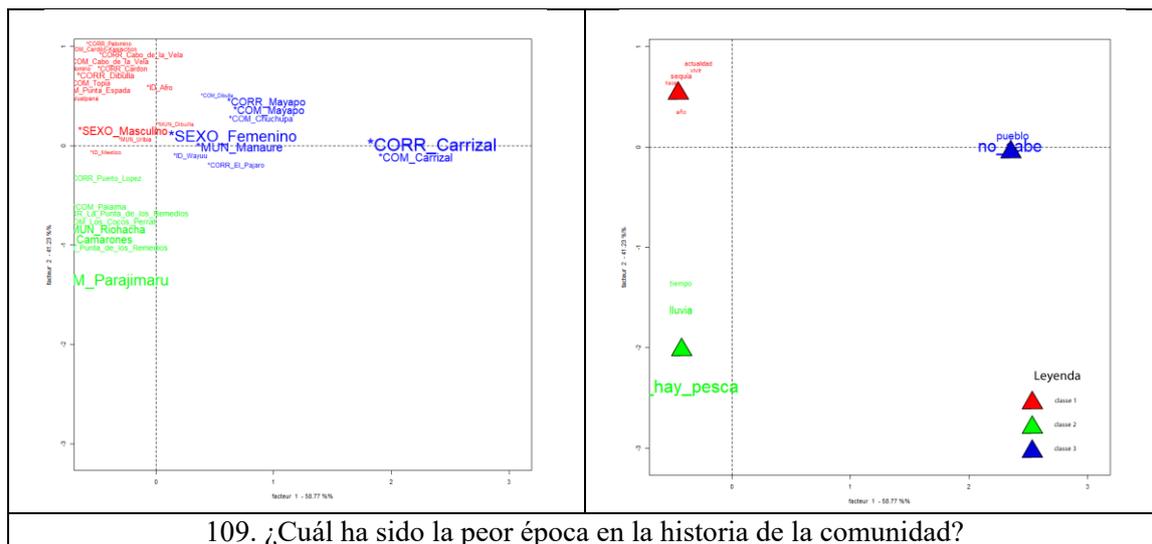
Figura 13. Análisis de Especificidades y AFC de las clases de los corpus comparadas para las preguntas 108 ¿Cuál ha sido la mejor época en la historia de la comunidad? Para todos los municipios del estudio.



Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

Utilizando el sistema de Iramuteq de ALCESTE (RATINAUD, P. 2014, 2016) Al realizar los análisis de similitud de ambas preguntas (Figura 12) se puede ver la conexión que existe entre los términos mayormente utilizados, siendo que en la gráfica de la pregunta 108 mejor época, la *abundancia* estaba relacionada con las *lluvias*, así como *bueno* con la *pesca*. Mientras que en el grafo de la pregunta 109, peor época, la *sequía* y la *falta de lluvias* afecta de manera notable, mientras consideran que *actualmente* es la peor época por la que han pasado.

Figura 14. Análisis de Especificidades y AFC de las clases de los corpus comparadas para las preguntas 109 ¿Cuál ha sido la peor época en la historia de la comunidad? Para todos los municipios del estudio.



Fuente: elaboración propia mediante IRaMuTeQ y R.

En los Análisis de Especificidades y AFC de ambas preguntas (Figura 13 y Figura 14 se relacionan con las variables, siendo posible de esta forma geolocalizar de alguna forma en el espacio los términos de las respuestas.

## CONCLUSIONES

En esta propuesta, las comunidades indígenas tienen un papel importante para detectar cambios generados por la crisis climática y para aportar elementos en la adaptación y resiliencia a los impactos, como por ejemplo para la conservación del agua, como elemento vital y sagrado; lo que contribuye desde sus conocimientos al esfuerzo global de preservación de los sistemas naturales para la supervivencia humana.

En los resultados, se encuentra una serie de modelos de análisis de los elementos que permiten una aproximación a la caracterización del contexto social, económico y cultural de un determinado territorio; a partir de los cuales es posible identificar los criterios que determinan una valoración del ecosistema costero desde las prácticas culturales de esta población que hace uso diario, cotidiano y comercial de la franja costera de Mayapo, La Guajira.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A partir de los resultados obtenidos es posible establecer cuál es la importancia en la relación de la población con el entorno o con los servicios ecosistémicos que la franja costera les ofrece. Permitiendo así evidenciar que la valoración para la población está determinada a partir de valores espirituales, de existencia o culturales que deben ser introducidos con un peso justo en los determinantes económicos de valoración económica que se realice en el territorio, como se ha indicado en el desarrollo de la investigación.

El otro punto que es posible plantear a partir de los resultados, es la evidencia de la preocupación por la pérdida de costa, que la población atribuye en gran medida a la tala de los mangles. Lo que permite sugerir que, la población reconoce los problemas locales que se han convertido en agravantes o aceleradores de los cambios en los ecosistemas costeros, así como, las vulnerabilidades climáticas a la que están expuestos y sus diversas implicaciones en la economía local.

Por lo tanto, se identifica como una ventaja el hecho de que la población reconoce los problemas y tiene algún grado de concordancia en las determinantes y posibles soluciones. Se considera así, que, el reconocimiento de la variabilidad climática, los problemas y posibles soluciones, son determinantes claves en la valoración para la planificación de esas políticas e incentivos para crear dinámicas económicas locales que mantengan las condiciones de habitabilidad y les permita enfrentarse de manera resiliente a los efectos inminentes de las variaciones climáticas en la zona.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZUZ-ADEATH, Isaac; RIVERA-ARRIAGA, Evelia. Descripción de la dinámica poblacional en la zona costera mexicana durante el periodo 2000-2005. **Pap. poblac**, Toluca , v. 15, n. 62, p. 75-107, dic. 2009. Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252009000400003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000400003&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 22 abr. 2022.

CORPOGUAJIRA - CAF. Asesoría Técnica para la prevención de riesgos por erosión costera y marítima en la Guajira Colombo Venezolana. 2012.

CORPOGUAJIRA. Todos por la defensa del manglar. (26 de julio de 2018) En Internet: <<https://corpoguajira.gov.co/wp/todos-por-la-defensa-del-manglar/>> Consultado el: 12/08/2021

CORPOGUAJIRA E INVEMAR. Atlas marino costero de La Guajira. Serie de Publicaciones Especiales de Invemar No. 27. Santa Marta, Colombia. 188p. 2012.

DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV – 2018, Dirección de Censos y Demografía – DCD / Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2015.

DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV – 2018, Dirección de Censos y Demografía – DCD / Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2018.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



DANE. GEIH. LA INFORMACIÓN DEL DANE EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS DEPARTAMENTOS La Guajira. (Febrero 2020) En Internet:

<<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/050220-Info-Gobernacion-La-Guajira.pdf>> Consultado el: 12/01/2021.

GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA. Plan de desarrollo del Departamento de La Guajira 2016 - 2019 Oportunidad para Todos y Propósito de País. 2016. Disponible desde Internet en: <http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/3371/Plan%20de%20Desarrollo%20La%20Guajira%202016-2019%20-%20Parte%201%20De%205.pdf> (con acceso el 20/01/2020).

GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA. Plan de Desarrollo 2020-2023. 2020.

HINRICHSEN, D., ROBEY, B. M. A.; UPADHYAY, U. S. Crecimiento de la población, escasez de agua. *Population Reports: Solutions for a Water-Short World*. Johns Hopkins, University School of Public Health, Maryland. 1998.

IPCC. Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. 2022. Disponible en <[https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf)>. accedido en 22 may. 2022.

LINDEBOOM, H. The coastal zone: an ecosystem under pressure. *Oceans 2020: science, trends and the challenge of sustainability*, 49-84. 2002.

PRATO J, REYNA J. Aproximación a la valoración económica de la zona marina y costera del Caribe colombiano. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Colombiana del Océano. Bogotá, 184 pp. 2015.

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.

STIGLITZ, J. E. Hora de mudar as regras da Economia. (23 de diciembre de 2020) En Internet: <<https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/stiglitz-hora-de-mudar-as-regras-da-economia/>> Consultado el: 16/01/2021

STIGLITZ, J. E. El capitalismo progresista no es un oxímoron. (30 de abril de 2019) En Internet: <<https://www.nytimes.com/es/2019/04/30/espanol/opinion/stiglitz-capitalismo.html>> Consultado el: 13/09/2020



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



WIKIPEDIA. Huracán Joan-Miriam. 2020. En Internet:

<[https://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n\\_Joan-Miriam](https://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n_Joan-Miriam)> Consultado el : 12/01/2020

WORLD BANK. "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. 2018. En Internet:

<<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>> Consultado el: 07/01/2021

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## ANÁLISE E DETECÇÃO DE EXTERNALIDADES PARA A FORMULAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL EM UMA AGROINDÚSTRIA DE LATICÍNIOS NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO – RS

ANALYSIS AND DETECTION OF EXTERNALITIES FOR THE FORMULATION OF AN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEM IN A DAIRY AGRIBUSINESS IN THE CITY OF CERRO LARGO – RS

ANÁLISIS Y DETECCIÓN DE EXTERNALIDADES PARA LA FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL EN UNA AGROINDUSTRIA LÁCTEA DEL MUNICIPIO DE CERRO LARGO - RS

Denise Medianeira Mariotti Fernandes<sup>1</sup>, Luíza Thum<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Mestrado) e do Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – Campus Cerro Largo – RS

<sup>2</sup> Bacharela em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – Campus Cerro Largo – RS

### RESUMO

O segmento de laticínios é um setor importante no contexto das agroindústrias, e dele, resultam externalidades, lançamento de poluentes ao ambiente que podem desenvolver muitos problemas relacionados à questão ambiental. A gestão ambiental de uma atividade de industrialização do leite é importante para minimizar os impactos gerados pelo setor. Com objetivo de identificar o processo produtivo do leite para potencializar a formulação de um sistema de gestão ambiental para uma agroindústria da região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, optou-se por uma metodologia descritiva e qualitativa, utilizando-se de informações documentais, e da visita técnica de observação direta e sistemática. Para a análise de dados, foram estabelecidas categorias abrangendo cada um dos objetivos específicos. Por fim, verificou-se que através das saídas da estrutura dos processos produtivos é que foi possível identificar os aspectos ambientais relevantes. As vulnerabilidades para formulação de um sistema de gestão ambiental abrangem elementos dos aspectos ambientais da geração de efluentes líquidos e resíduos sólidos, e as potencialidades referem-se aos aspectos de emissões atmosféricas, resíduos sólidos e soro.

**Palavras-chave:** Agroindústria. Laticínios. Processo Produtivo. Externalidades. Gestão Ambiental.

### RESUMEN

El segmento lácteo es un sector importante en el contexto de las agroindustrias, y de él resultan externalidades, la liberación de contaminantes al medio ambiente que pueden desarrollar muchos problemas relacionados con la cuestión ambiental. La gestión ambiental de una actividad de industrialización de leche es importante para minimizar los impactos que genera el sector. Con el objetivo de identificar el proceso de producción de leche para potenciar la formulación de un sistema de gestión ambiental para una agroindustria de la región Noroeste

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



del estado de Rio Grande do Sul, se optó por una metodología descriptiva y cualitativa, utilizando información documental y las visitas técnicas para la observación directa y sistemática. Para el análisis de los datos se establecieron categorías que cubren cada uno de los objetivos específicos. Finalmente, se encontró que a través de las salidas de la estructura de los procesos productivos fue posible identificar los aspectos ambientales relevantes. Las vulnerabilidades para la formulación un sistema de gestión ambiental abarcan elementos de los aspectos ambientales de la generación de efluentes líquidos y residuos sólidos, y el potencial se refiere a aspectos de emisiones atmosféricas, residuos sólidos y lactosuero.

**Palabras clave:** Agroindustria. Lácteos. Proceso Productivo. Externalidades. Gestión Ambiental.

## ABSTRACT

The dairies segment is an important sector in the context of agribusiness, and from it, resulting externalities, launching of pollutants to the environment that can develop many problems related to the environmental issue. The environmental management of dairy industrialization activity is important to minimize the impacts generated by the sector. With the objective of identifying the dairy production process to potentiate the formulation of an environmental management system for an agribusiness in the Northwest region of the state of Rio Grande do Sul, a descriptive and qualitative methodology was adopted, using documental data and the technical visit of direct and systematic observation. For the data analysis, categories were established covering each of the specific objectives. Lastly, it was found that through the outputs of the production processes structure it was possible to identify the relevant environmental aspects. The vulnerabilities for the formulation of an environmental management system include elements of the environmental aspects of liquid effluent and solid waste generation, and the potentials refer to the aspects of atmospheric emissions, solid waste, and whey.

**Keywords:** Agribusiness. Dairy products. Productive process. Externalities. Environmental Management.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo convida a uma reflexão sobre uma agroindústria de laticínios e suas vulnerabilidades, a detecção de externalidades, a fim de apresentar um diagnóstico para a formulação de um sistema de gestão ambiental, abrangendo importantes elementos dos aspectos ambientais.

Perante o exposto, a definição de agroindústria compreende uma atividade econômica de industrialização ou beneficiamento de produtos agropecuários, tendo como característica primordial a preservação e transformação de matérias-primas para agregação de valor. Desta maneira, em se tratando do leite, e suas características de fácil deterioração, as agroindústrias processadoras de leite possuem a finalidade de prolongar o período de sua conservação, bem como, agregar valor através de sua transformação em derivados (DIAS, 1999).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Entre as indústrias instaladas no estado do Rio Grande do Sul, estão as agroindústrias processadoras de leite. Em que o interesse de desenvolvimento das mesmas neste local se deve, nas últimas décadas, pela produção leiteira que tem aumentado em todas as regiões do estado (LUCCA; AREND, 2019). Esse cenário também se repete na região Noroeste do estado, que responde por 60% da produção estadual (TRENNEPOHL, 2010).

Conforme estudo realizado por Pereira (2005) em agroindústrias exportadoras de derivados lácteos no estado de Minas Gerais, a maioria das agroindústrias estudadas buscam cumprir as legislações vigentes. Contudo, elas acreditam que somente o cumprimento da legislação se satisfaça para seu Sistema de Gestão Ambiental. A maioria delas dispõem desse sistema de modo desarticulado, desorganizado e sem um adequado planejamento. Ainda segundo a autora, o diferencial desse sistema é a busca pela eficiência visando uma produção de bens e serviços com preços competitivos, conseguindo proporcionar satisfação e qualidade ao cliente, utilizando devidamente os recursos naturais, diminuindo a poluição.

A gestão ambiental tornou-se mais do que uma política ambientalmente correta, pode se tornar uma vantagem competitiva. O mercado consumidor vem exigindo produtos e serviços que sejam feitos de maneira ambientalmente correta (SILVA *et al.*, 2009). Os grupos de interesse agem mesmo que de forma indireta, como consumidores optando por adquirir o produto do concorrente por conhecimento do comportamento ambiental da empresa, ou então as financiadoras facilitando o crédito pelo comportamento de adoção de práticas ambientais (PEREIRA, 2005).

A gestão ambiental revela oportunidades como redução dos custos, aumento da produtividade, aumento do portfólio de produtos, bem como a melhoria da imagem da organização (SILVA *et al.*, 2009). Esses autores apresentam que do ponto de vista de Ottman (1994), a implantação de um SGA chega a ser uma questão de sobrevivência, e as organizações que não estiverem atentas a questões ambientais podem perder a sintonia com o consumidor.

Então, esse artigo propõe um estudo a respeito de uma agroindústria localizada no município de Cerro Largo-RS, visando identificar o seu processo produtivo e externalidades resultantes desse processo, de modo que possam ser apontados aspectos vulneráveis e potenciais para a estimular a formulação de um Sistema de Gestão Ambiental (SGA), já que o segmento de laticínios é um dos setores mais importantes no contexto das agroindústrias (MACHADO, 2016), e, pelas características do setor, desenvolvem-se problemas relacionados à questão ambiental (BARBOSA *et al.*, 2009), principalmente pelo consumo considerável de água e energia, e geração de resíduos sólidos e efluentes líquidos e gasosos (ALMEIDA FILHO; LOUREIRO; PEREIRA, 2017).

## METODOLOGIA

Inicialmente, se estabeleceu qual a compreensão conceitual de agroindústria e sua relação com o desenvolvimento endógeno para esse estudo, destacando os elementos que evidenciam essa representação, uma vez que, segundo Vázquez Barquero (2001, p. 39): “o desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



participação ativa da comunidade envolvida. Assim, nesse sujeito coletivo, ou comunidade envolvida, estão as agroindústrias que podem demonstrar seu comprometimento com o território ao se preocuparem com a destinação dos poluentes que estão sendo lançados ao ambiente.

Nesse sentido, os elementos que caracterizam a agroindústria familiar rural abrangem: estar localizada no espaço rural, utilizar máquinas e equipamentos de escalas menores, processos mais artesanais, maior parte da matéria prima advinda da própria atividade ou de vizinhos e mão de obra familiar (MIOR, 2003).

Em seguida, nesse estudo optou-se por trabalhar com parte do estudo de Rauber (2017) que apresentou as estruturas produtivas de 7 (sete) produtos da Agroindústria Konzen, levando em consideração que os processos industriais emitem rejeitos industriais na forma de resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas. Estes, quando soltos no meio ambiente, de forma inadequada aos padrões determinados pela legislação ambiental, podem resultar em grandes impactos ambientais negativos (OLIVEIRA; SUSTAFA, 2015).

Outrossim, se considerou que “um sistema de gestão ambiental pode ser definido como um conjunto de procedimentos para gerir ou administrar uma organização, de forma a obter o melhor relacionamento com o meio ambiente.” (KRAMER, 2002, p. 28). Assim sendo, uma ferramenta de gestão para uma organização de qualquer dimensão ou tipo, que possibilita controlar o impacto ambiental de suas atividades (SILVA et al., 2009).

Desse modo, levando em consideração os objetivos deste estudo, a pesquisa foi classificada como descritiva, pois é a partir da descrição dos fenômenos relacionados ao processo produtivo e as questões ambientais observadas, é que foi possível apontar as possibilidades de elaboração de um Sistema de Gestão Ambiental na unidade.

A abordagem foi realizada através de pesquisa qualitativa, visando auxiliar uma futura formulação de um sistema de gestão ambiental em uma agroindústria no município de Cerro Largo, a partir da observação referente à geração de resíduos e efluentes da agroindústria de laticínios.

Ainda, quanto à natureza desta pesquisa, se diz aplicada, pois possui o objetivo de aplicação prática para um problema específico de interesse de uma agroindústria de laticínios (DOTTO, 2012). Dessa forma, essa pesquisa é aplicada porque o estudo envolveu a busca possíveis alternativas e soluções para um problema prático através da visualização do processo produtivo e das respectivas gerações de efluentes, resíduos e emissões atmosféricas da agroindústria.

O objeto desta pesquisa foi a Agroindústria Konzen, que está situada na propriedade da família Konzen, localizada na Vila São Francisco, interior do município de Cerro Largo - RS (SCHEID, 2016).

Nesse sentido, a primeira etapa da coleta dos dados foi desenvolvida através de um levantamento de informações que poderiam estar disponíveis em documentos, relatórios e cadernos de registros dispostos pela agroindústria. Durante este mesmo período, de busca de documentos, aproveitou-se para conhecer melhor o local no qual o estudo foi desenvolvido.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Após o conhecimento prévio do local e a busca de documentos, uma visita técnica de observação direta e sistemática foi realizada. Durante a visita técnica é possível conhecer as instalações, processos, layout industrial (MONEZI, 2005), visando mapear o processo produtivo do leite e a geração de externalidades incluindo resíduos, efluentes e emissões atmosféricas.

Em seguida, para a análise de dados qualitativos, utilizou-se a análise de conteúdo (CAMPOS, 2004). Ademais, como procedimento básico, fez-se a definição de categorias pertinentes aos objetivos da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Desta maneira, foram estabelecidas categorias que abrangem cada um dos objetivos específicos propostos pelo trabalho, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Categoria	Descrição	Autores
Processos produtivos (Objetivo 1)	Para facilitar e melhorar o SGA na indústria de laticínios, é realizado um diagnóstico dos resíduos gerados durante os processos de produção da indústria, suas entradas e saídas no fluxo produtivo.	Rabelo e Amaral (2014).
Tratamento de efluentes (Objetivo 2)	Os efluentes são despejos líquidos originários das diversas atividades industriais, contendo leite e produtos de leite, detergentes, desinfetantes, areia, lubrificantes, açúcar, pedaços de frutas diluídos nas águas de lavagens de equipamentos, pisos e instalações da indústria. O tratamento dos efluentes líquidos abrangem a utilização de três subsistemas: -Tratamento preliminar: os despejos industriais são encaminhados para um sistema de peneiramento, para separação de sólidos grosseiros; -Tratamento primário: do sistema preliminar os despejos são destinados para o tratamento primário, onde ocorre a remoção de sólidos em suspensão e gorduras. Para esta etapa há duas opções: 1) a utilização de caixa de gordura para separação de material sólido gorduroso antes ou após a neutralização e homogeneização dos despejos. 2) a utilização de flotação por injeção de ar, que também é utilizada para separar partículas líquidas ou sólidas, introduzindo pequenas bolhas de ar na água residuária fazendo com que se tenha na superfície partículas de maior densidade; - Tratamento secundário: ocorre a redução da matéria orgânica, através de processos biológicos. Para esta etapa há uma série de alternativas de lagoas. O soro, leite e o leite ácido não devem ser misturados aos demais efluentes da indústria. Eles precisam ser captados e conduzidos separadamente de modo a viabilizar o seu aproveitamento na fabricação de outros produtos lácteos ou para utilização direta na alimentação de animais	Machado; Freire; Silva (2000); Tonaco; Paula; Moreira (2014); Silva (2011).
Gestão de resíduos (Objetivo 3)	Resíduos sólidos dizem respeito aos materiais que sobram de um processo e que são descartados de forma sólida. Quanto a origem, podem ser divididos em resíduos gerados nos escritórios, instalações sanitárias e refeitórios (abrangendo papéis, plásticos, embalagens geradas nos escritórios, papel toalha e higiênico), e em resíduos que estão relacionados diretamente as atividades industriais (abrangendo sobras de embalagens, papelão, plásticos, produtos devolvidos, resíduos da ETE, como sólidos grosseiros, areia, gordura, lodo biológico, e cinzas de caldeiras). A hierarquia referente a gestão dos resíduos prioriza a não geração, podendo ser através de melhorias e modificações no produto, no processo produtivo, nas tecnologias utilizadas. Quando o resíduo é gerado, a prioridade deve ser o seu reuso, reintroduzindo o resíduo no processo industrial, ou então a	Silva (2011); Rocha; Veiga; Souza (2020).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	reciclagem. Caso não seja possível nenhuma das alternativas, deve-se tratar o resíduo como rejeito, para posterior disposição final. Assim, os resíduos devem ser segregados e armazenados temporariamente na indústria, para depois serem encaminhados para empresas regularizadas. O local da armazenagem temporária deve ser construído fora do galpão industrial e de acordo com as normas NBR-11.174 e NBR-12.235.	
Emissões atmosféricas (Objetivo 4)	As emissões atmosféricas nas indústrias de laticínios se referem principalmente a queima de combustíveis nas caldeiras para geração de vapor. Os combustíveis mais utilizados nas indústrias de laticínios são lenha ou óleo e as emissões geradas nesses equipamentos estão relacionadas ao tipo e qualidade do combustível utilizado, e também ao estado e grau tecnológico do equipamento. Quando se faz uso da lenha, o que preocupa é quando o laticínio não dispõe de condições adequadas de armazenamento para que essa lenha esteja seca, para minimizar a emissão de material particulado. Algumas indústrias realizam o pré-aquecimento da água utilizada na caldeira, através de placas de captação de energia solar.	Tonaco; Paula; Moreira (2014); Jerônimo et al. (2012)
Vulnerabilidades e potencialidades para a formulação de um SGA (Objetivo 5)	Após ser destacado os principais geradores de resíduos, pode-se notar algumas questões falhas, e assim apontar vulnerabilidades e potencialidades para o Sistema de Gestão Ambiental.	Almeida Filho; Loureiro; Pereira (2017).

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Para auxiliar na organização e na análise dos dados, foi utilizado o LibreOffice Writer, onde foram armazenadas todas as informações.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### Mapeamento do processo produtivo

Para a operacionalização da presente análise, valeu-se da observação do processo produtivo da Agroindústria Konzen, que foi realizada com o intuito de diagnosticar os principais resíduos e efluentes gerados durante os processos produtivos, possibilitando a identificação das principais externalidades.

Caracterização da agroindústria e da propriedade rural.....

Em relação a entrada de leite na agroindústria, acontece a partir da produção leiteira da própria propriedade da família, além de contar com uma parte adicional ao volume produzido, oriundo de outros produtores vizinhos dessa propriedade rural, conforme pode ser visualizado na Figura 1.

Em se tratando do leite produzido na própria propriedade, o mesmo é armazenado em um resfriador localizado na sala de ordenha. Do resfriador da sala de ordenha, o leite segue via mangueira atóxica e vai até a agroindústria através da gravidade, onde é iniciado o processo produtivo de algum produto em específico.

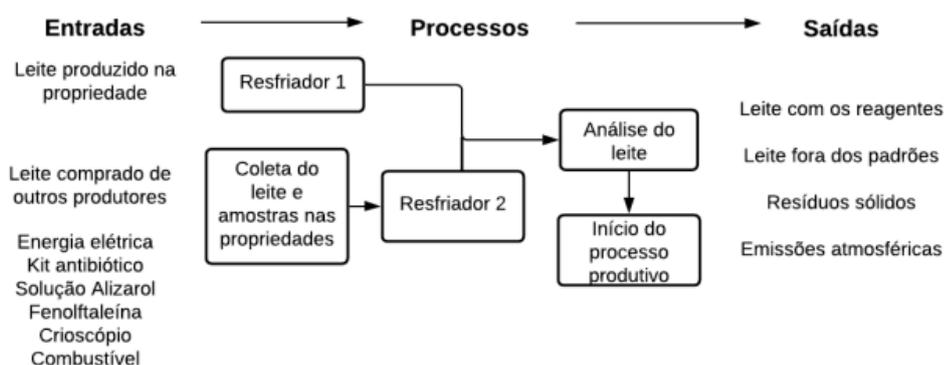
Como a qualidade do leite é determinada por parâmetros físico-químicos – baixa contagem de bactérias e de células somáticas, ausência de micro-organismos patogênicos, de conservantes e resíduos de antibióticos (ARAÚJO et al., 2015) –, antes de se iniciar o processo produtivo na agroindústria, a realização de testes é necessária. Desta maneira, quando o leite estiver armazenado no resfriador da sala de ordenha, são realizados testes, que abarcam basicamente o de antibiótico, alizarol, Dornic e crioscopia.

Dessa forma, as entradas do processo de análises abrangem as vidrarias e instrumentos necessários para a realização dos testes, e os reagentes que envolvem as tiras reativas para o teste de antibiótico, a solução de alizarol, para o teste de alizarol, solução Dornic e fenolftaleína, para o teste Dornic, e o aparelho crioscópio para o teste de crioscopia. Como consequência destes processos de análises, eventualmente há rejeição de leite, devido ao resultado de algum dos testes não estar de acordo com os respectivos parâmetros, que são considerados saídas, conforme a Figura 1. Além disso, se tem como saída o leite do volume posto nas amostras e que é misturado com reagentes, e também, resíduos sólidos, como papel toalha, os papéis de anotações, plásticos e eventuais vidrarias que são utilizadas para os testes.

Em relação ao leite produzido por outros produtores, ele é coletado nas propriedades dos produtores, sendo armazenado durante o transporte em um caminhão tanque, utilizando-se do combustível diesel. Durante esse processo, também são coletadas amostras de leite de cada produtor em frascos, e nas propriedades de recolhimento, o teste de alizarol é realizado. Caso este teste esteja fora dos padrões, não é feita a coleta deste leite.

Quando o caminhão chega na agroindústria, ele é filtrado para o Resfriador 2 (que fica localizado ao lado da agroindústria). Antes de se iniciar o processo de industrialização, o leite é analisado, e se estiver dentro dos padrões de qualidade, pode ser iniciado o processo produtivo (FERNANDES SOBRINHO; SILVA, 2011). Como consequência deste processo de entrada de leite, há as emissões atmosféricas advindas do transporte do leite das propriedades até a agroindústria, bem como, os resíduos sólidos, o leite com os reagentes e o eventual leite que é rejeitado por não se enquadrar nos padrões.

Figura 1 – Fluxograma da entrada de leite na agroindústria



Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Por meio da observação dos demais processos produtivos constatou-se que os fluxos dos processos apontados por Rauber (2017), demonstram não terem sofrido grandes modificações. De maneira geral, um aspecto comum à maioria dos processos produtivos da agroindústria em estudo, é a utilização da caldeira para o aquecimento do leite e da água para os processos de limpeza. Além das emissões atmosféricas, a caldeira movida a lenha gera como saída as cinzas.

Outro aspecto ambiental bastante presente nos fluxos produtivos abrangem os efluentes líquidos, advindos da limpeza dos materiais e equipamentos no processo de entrada ou recepção do leite na agroindústria, de equipamentos como pasteurizador, desnatadeira e tanques de fabricação, e utensílios diversos. Além disso, as atividades de análises das amostras de leite também geram efluentes líquidos advindos da limpeza dos frascos e do descarte das amostras. Ainda, há os aspectos de resíduos sólidos constituídos, principalmente, de embalagens de materiais.

### 2.3.2 Tratamento de efluentes

De acordo com Tonaco; Paula; Moreira (2014), o tratamento de efluentes deve seguir três etapas: o tratamento preliminar, primário e secundário. Em relação ao tratamento preliminar, os autores mencionam um sistema de peneiramento para separação de sólidos. Na agroindústria em estudo, o processo de gradeamento é realizado ainda antes de entrar para a caixa de armazenamento. As grades para separação das partes grosseiras ficam entre a agroindústria e a caixa de armazenamento. Acerca do tratamento primário, os autores destacam duas opções para atingir o objetivo de separar o material sólido gorduroso, e a alternativa utilizada pela agroindústria é o sistema de caixa de gordura presente dentro da caixa de armazenamento.

No que se refere à última etapa de tratamento, Tonaco; Paula; Moreira (2014) enfatizam a utilização de lagoas por meio de processos biológicos para a redução da matéria orgânica. Entretanto, os autores também mencionam a alternativa utilizada pela agroindústria: a disposição do efluente no solo como uma alternativa de tratamento que pode apresentar vantagens para os locais que se tem a disponibilidade de áreas. Ao mesmo tempo em que se protege o corpo receptor, também ocorre o desenvolvimento de algum tipo de cultura.

Contudo, como esses efluentes são advindos principalmente de processos de lavagens que se utilizam de detergentes e produtos químicos, cabe ressaltar a possibilidade de danos ao ambiente. Assim, sugere-se a verificação de parâmetros para essa prática de irrigação, que são descritos pela Resolução N° 503, de 14 de dezembro de 2021 do CONAMA (2021). A Resolução nomeia a atividade realizada pela agroindústria em estudo, de fertirrigação, conceituando-a como uma prática de adubação por meio da utilização da água ou efluentes com a finalidade de conduzir nutrientes para o solo.

### 2.2.3 Gestão de resíduos sólidos na Agroindústria Konzen

Em relação aos resíduos sólidos há a distinção daqueles gerados nos escritórios e instalações sanitárias, e os que são gerados durante o processo produtivo (SILVA, 2011). A agroindústria em estudo possui escritório em um espaço junto à residência da família, onde foi observada a geração de alguns poucos papéis advindos da impressão incorreta ou já utilizada, ou anotações

de cálculos e diversos. Nas instalações sanitárias da agroindústria, foi visualizado como resíduo sólido, os papéis higiênicos, papéis toalha, toucas e luvas descartáveis.

Em se tratando do processo produtivo percebe-se que os resíduos abrangem restos de embalagens, advindos das etapas manuais, ou em sua maioria, da máquina envasadora; de embalagens, plásticos e papelão originados principalmente da entrada de matérias-primas; embalagens de produtos que são devolvidos por estarem passados do prazo de validade/vencidos; embalagens de galões de limpeza; cinzas da caldeira; papéis de anotações e impressões; papel toalha e eventuais vidrarias advindas do processo de análise do leite. A unidade geradora, e os respectivos tipos de resíduos podem ser visualizados na Figura 2.

Figura 2 – Mapeamento de resíduos sólidos gerados na agroindústria em estudo



Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

Quanto a destinação dos resíduos, nota-se que alguns resíduos sólidos gerados tanto no escritório e instalações sanitárias, quanto no processo de produção, apresentam uma maior dificuldade de destinação. Enquanto outros materiais conseguem ser reutilizados ou devolvidos para as empresas fornecedoras, que se constitui como um fator positivo

### 2.2.4 Monitoramento e controle das emissões atmosféricas

Na agroindústria em estudo, as emissões atmosféricas ou resíduos gasosos dizem respeito às saídas de processos que abrangem o aquecimento dos volumes nos tanques por meio da atividade da caldeira. O tipo de combustível utilizado na caldeira é a madeira, em suas formas de lenha, cavacos, ou então, serragem. O mapeamento geral das principais etapas até a geração das emissões atmosféricas pode ser visualizado na Figura 3.

Figura 3 – Mapeamento das emissões atmosféricas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

Portanto, a principal fonte de alimentação da caldeira é a madeira, e algumas vezes também se faz o uso de serragem. Uma parte da madeira é armazenada no galpão, onde se encontra a caldeira, enquanto outra parte, ainda se situa no local onde foram cortadas. A partir de então, seguem para a caldeira, e esta, por sua vez, tem como saída as emissões atmosféricas ou resíduos gasosos, e as cinzas.

## 2.2.5 Vulnerabilidades e potencialidades observadas na agroindústria

Ao longo do estudo foram sendo identificados os aspectos ambientais decorrentes da fabricação de 7 (sete) produtos, bem como, a descrição do tratamento de efluentes, a gestão de resíduos e, também constatações em relação as emissões atmosféricas. Para ao final, indicar alguns fatores como potenciais e outros mais vulneráveis quanto a possibilidade de formulação de um Sistema de Gestão Ambiental.

Os elementos apontados como vulneráveis, tratam-se principalmente de aspectos relacionados a geração de efluentes (nos processos de envase; desnate do leite; análise da gordura; bem como, o destino desses efluentes como fertirrigação sem um monitoramento adequado dos efluentes e extratos do solo), e resíduos sólidos (direcionamento não adequado de papel toalha e higiênicos, tocas e luvas, plásticos, embalagens; direcionamento das lâmpadas, advindo do processo de troca das mesmas).

Já os elementos ditos como potenciais, estão relacionados a questões dos aspectos de emissões atmosféricas (possibilidade da implantação de um lavador de fumaça na caldeira em operação na agroindústria; a agroindústria realiza a limpeza periódica da caldeira; e embora com armazenamento pequeno na agroindústria, a lenha fica em um local protegido da chuva), resíduos sólidos (A utilização de materiais de limpeza gera consequentes resíduos sólidos, que são recolhidos por empresa fornecedora), e geração de efluentes (da coagulação do leite, do processo produtivo do queijo, se tem como saída o soro. A localização das caixas propicia um bom carregamento pelos produtores; possibilidade da implantação de outras alternativas de reutilização do soro, sem que demande muitos investimentos, como o desnate do soro para posterior fabricação da manteiga; possibilidade de a agroindústria estar realizando parcerias com unidades de processamento de soro, para processos que demandem investimentos maiores).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONCLUSÃO

As agroindústrias se formam a partir do invento de indivíduos que percebem necessidades humanas e geram processos de produção e que, muitas vezes, podem resultar em problemas ambientais, se tornando conveniente desenvolver uma análise das externalidades.

Nesse sentido, nos resultados, como principais vulnerabilidades, se evidenciou a observação de elementos relacionados com o aspecto ambiental de efluentes líquidos e resíduos sólidos. Os efluentes líquidos possuem pontos vulneráveis no envase principalmente do leite pasteurizado e da bebida láctea; também no processo de desnate; do processo de análise da gordura do leite gera-se efluentes que são armazenados em bambonas, e identificou-se quantidades significativas de bambonas cheias, sem direcionamento para empresa de recolhimento; além de diversos autores elencados nas categorias de análise desse estudo (Quadro 1) apontarem que os processos de higienização e limpeza demandam volumes consideráveis de água, a unidade não realiza a quantificação da água utilizada para a produção; ainda, não há um monitoramento dos efluentes lançados no solo no intuito de irrigar as plantações. Para os resíduos sólidos se constatou, como vulneráveis, aqueles gerados no escritório e unidade produtiva, que compreendem um direcionamento não muito adequado; e o processo de troca de lâmpadas onde ainda a agroindústria não utiliza de fornecedores que atendem os sistemas de logística reversa.

Então, a partir da análise realizada na agroindústria estudada se verificou, como vulnerabilidades para possibilidade da implantação de um Sistema de Gestão Ambiental, importantes elementos relacionados ao aspecto ambiental de efluentes líquidos e dos resíduos sólidos. Já as potencialidades, correspondem a elementos dos aspectos ambientais de emissões atmosféricas, resíduos sólidos e efluentes líquidos especificamente o soro.

Com vista a recomendação de estudos futuros, sugere-se uma análise abrangendo todos os produtos fabricados pela agroindústria, que avalie as questões de segurança dos trabalhadores, e ainda, que conte com profissionais qualificados na área ambiental para concretização da formulação de um sistema de gestão ambiental. Portanto, para avaliar as totais consequências da poluição oriunda da agroindústria seria significativo um estudo que abarquesse todas as atividades e as ações realizadas na propriedade rural, ou seja, buscando a expansão dos limites da unidade industrial.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, G. F.; LOUREIRO, G. E.; PEREIRA, G. M. Diagnóstico para implantação de um sistema de gerenciamento ambiental (SGA) em uma indústria de laticínios no município de Marabá-PA. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 37, 2017, Joinville, Santa Catarina. **Anais eletrônicos** [...]. Joinville, 2017. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_STO\\_246\\_426\\_33292.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_246_426_33292.pdf). Acesso em: 28 jun. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ARAÚJO, G. B. et al. Detecção de resíduo de antibiótico em leite in natura em laticínio sob inspeção federal. **Scientia Plena**. v.11, n.4, 2015. Disponível em: <https://scientiaplenu.org.br/sp/article/view/2493>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BARBOSA, C. S.; MENDONÇA, R. C. S.; SANTOS, A. L.; PINTO, M. S. Aspectos e impactos ambientais envolvidos em um laticínio de pequeno porte. **Revista do Instituto de Laticínios Cândido Tostes**. Juiz de Fora- Minas Gerais, v. 64, n. 366, p.28-35, 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/72-148-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/72-148-1-SM%20(1).pdf). Acesso em: 23 jun. 2021.

CAMPOS, C. J. G. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, DF, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set/out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/wBbjs9fZBDrM3c3x4bDd3rc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 set. 2021.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Nº 503, de 14 de dezembro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conama-n-503-de-14-de-dezembro-de-2021-367783680>. Acesso em: 09 fev. 2022.

DIAS, M. C. O. (coord.) et al. **Manual de impactos ambientais**: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas. Fortaleza, Banco do Nordeste, 1999. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/akerman22/manual-impactos-ambientais-bnb>. Acesso em: 04 out. 2021.

DOTTO, V. R. **Sistema de gestão ambiental**: estudo de caso em uma agroindústria de laticínios. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Maria. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/8244/DOTTO%2C%20VANESSA%20REUTER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 set. 2021.

FERNANDES SOBRINHO, F.; SILVA, T. S. **Medidas de adequação ambiental para indústria de leite e derivados, como requisito para gestão ambiental**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2011. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/121360/sobrinho\\_ff\\_tcc\\_prud.pdf?sequence=1](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/121360/sobrinho_ff_tcc_prud.pdf?sequence=1). Acesso em: 10 jan. 2022.

JERÔNIMO, C. E. M. et al. Qualidade ambiental e sanitária das indústrias de laticínios do município de Mossoró – RN. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v.7, n.7, p. 1349-1356, mar.- ago. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/viewFile/5751/3599>. Acesso em: 26 jul. 2021

KRAMER, M. E. P. Contabilidade ambiental: o passaporte para a competitividade. **Revista CRCSC&Você**, Floriaponoplis, v.1, n.1, p. 25 - 40, mar. 2002. Disponível em:



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



file:///C:/Users/User/Downloads/Contabilidade\_Ambiental\_O\_Passaporte\_para\_a\_Cometpd  
 f. Acesso em: 16 ago. 2021.

LUCCA, E. J.; AREND, S. C. A pecuária leiteira e o desenvolvimento da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 7, n. 3, p. 107-142, out. 2019. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/339674174\\_A\\_pecuaria\\_leiteira\\_e\\_o\\_desenvolvimento\\_da\\_Regiao\\_Noroeste\\_do\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul](https://www.researchgate.net/publication/339674174_A_pecuaria_leiteira_e_o_desenvolvimento_da_Regiao_Noroeste_do_Rio_Grande_do_Sul). Acesso em: 25 jun. 2021.

MACHADO, R. M. G.; FREIRE, V. H.; SILVA, P. C. Alternativas tecnológicas para o controle ambiental em pequenas e médias indústrias de laticínios. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 27., 2000.

**Anais eletrônicos** [...]. Porto Alegre, 2000. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/22175752-Vi-025-alternativas-tecnologicas-para-o-controleambiental-em-pequenas-e-medias-industrias-de-laticinios.html>. Acesso em: 14 ago. 2021.

MACHADO, V. T. **Análise do sistema de gestão nas agroindústrias: estudo de caso em Cajazeiras - PB.** 2016. 81f. Dissertação (Mestrado em Sistema Agroindustriais) - Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2017

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e território: a dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste Catarinense.** 2003. Tese (Doutor em Ciências Humanas/Sociedade e Meio Ambiente) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87731/203189.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MONEZI, C. A. A visita técnica como recurso metodológico aplicado ao curso de engenharia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO DE ENGENHARIA, 33., 2005, Campina Grande. **Anais eletrônicos** [...]. Campina Grande, 2005. Disponível em:

<http://www.abenge.org.br/cobenge/legado/arquivos/14/artigos/SP-5-04209359831-1118661953275.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

OLIVEIRA, I. S.; SUSTAFA, G. S. Gerenciamento e tratamento de efluentes líquidos da produção de iogurtes com dimensionamento de uma estação de tratamento de efluentes. In: SEPA, SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO ACADEMICA, 14., 2015, Salvador. **Anais eletrônicos** [...]. Salvador: UNIFACS, 2015. Disponível em:

<https://revistas.unifacs.br/index.php/sepa/article/view/3815/2756>. Acesso em: 06 ago. 2021.

PEREIRA, V. S. **Preocupações ambientais: o caso das agroindústrias exportadoras de lácteos em Minas Gerais.** 2005, 75 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2005. Disponível em:  
[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2617/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Preocupa%C3%A7%C3%B5es%20ambientais.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2617/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Preocupa%C3%A7%C3%B5es%20ambientais.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021

RABELO, W. A.; AMARAL, A. E. Implantação de um sistema de gestão ambiental em uma indústria de laticínios, baseado nos requisitos da NBR-ISO 14.000. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE, 2., 2014, João Pessoa. **Anais eletrônicos** [...]. João Pessoa, 2014. Disponível em:  
<http://eventos.ecogestaobrasil.net/congestas2014/trabalhos/pdf/congestas2014-et-01-001.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

RAUBER, L. F. **Programação e controle da produção em uma agroindústria de laticínios**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017. Disponível em:  
<https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/1727/1/RAUBER.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.

ROCHA, L. A.; VEIGA, L. B. E.; SOUZA, S. L. Q. **Resíduos sólidos na indústria de laticínios: geração, gestão e tratamento**. MilPoint, 2020. Disponível em:  
<https://www.milkpoint.com.br/artigos/industria-de-laticinios/residuos-solidos-na-industria-delaticinios-geracao-gestao-e-tratamento-220083/>. Acesso em: 06 set. 2021.

SCHEID, A. S. **A logística da Agroindústria Konzen de Cerro Largo**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/1607>. Acesso em: 02 set. 2021.

SILVA, D. J. P. Resíduos na indústria de laticínios. Universidade Federal de Viçosa, Série Sistema de Gestão Ambiental. Viçosa - MG, Jan./2011. Disponível em:  
[https://docplayer.com.br/1070440-Residuos-na-industria-delaticinios.html#download\\_tab\\_content](https://docplayer.com.br/1070440-Residuos-na-industria-delaticinios.html#download_tab_content). Acesso em: 03 ago. 2021.

SILVA, L. V. L. C. et al. Gestão ambiental e sustentabilidade: diferencial competitivo na estratégia produtiva das empresas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 29., 2009, Salvador. **Anais eletrônicos** [...]. Salvador, 2009. Disponível em:  
[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009\\_TN\\_STO\\_097\\_658\\_14569.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_097_658_14569.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

TONACO, A. S.; PAULA, B. A.; MOREIRA, C. Q. **Guia técnico ambiental da indústria de laticínios**. FIEMG: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. 2014. Disponível em:  
[http://www.feam.br/images/stories/producao\\_sustentavel/GUIAS\\_TECNICOS\\_AMBIENTAIS/guia\\_laticinios.pdf](http://www.feam.br/images/stories/producao_sustentavel/GUIAS_TECNICOS_AMBIENTAIS/guia_laticinios.pdf). Acesso em: 07 set. 2021.

TRENNEPOHL, D. **Avaliação da contribuição potencial das principais atividades agropecuárias para o desenvolvimento econômico da região Noroeste do Rio Grande do Sul**. 2010. 216 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010. Disponível em:  
<https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/147/Tese%20-%20Dilson%20Completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jun. 2021

VÁZQUEZ BARQUERO, Antônio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2001.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 9: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## ATIVIDADES PEDAGÓGICAS NA ÁREA DA ALIMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE PARA A PROMOÇÃO DA SAÚDE <sup>1</sup>

### PEDAGOGIC ACTIVITIES IN THE AREA OF FOOD AND SUSTAINABILITY FOR HEALTH PROMOTION

### ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS EN EL ÁREA DE ALIMENTACIÓN Y SOSTENIBILIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD

**Eilamaria Libardoni Vieira<sup>2</sup>, Sandra Regina Albarello<sup>3</sup>, Ivo Ney Kuhn<sup>4</sup>, Enio Waldir da Silva<sup>5</sup>, Lais Raquel Schapuiz<sup>6</sup> Nadine Muller Pereira<sup>7</sup>**

<sup>1</sup> Projeto de Extensão Gestão Social e Cidadania da UNIJUÍ.

<sup>2</sup> Nutricionista, Docente do Núcleo da Saúde da Unijuí, Extensionista do Projeto de Extensão Gestão Social e Cidadania da UNIJUÍ, Doutora em Desenvolvimento Regional

<sup>3</sup> Professora do curso de Administração e do Núcleo da Gestão, Extensionista, Coordenadora do Projeto de Extensão Gestão Social e Cidadania da UNIJUÍ.

<sup>4</sup> Administrador, Professor de Administração e do Núcleo de Gestão, Especialista em Gestão Rural e em Economia Agrícola, Mestre em Gestão Financeira. Extensionista da Unijuí.

<sup>5</sup> Graduação em Filosofia, Mestre e Doutor em Sociologia. Atua na área da educação escolar, direitos humanos e gestão social.

<sup>6</sup> Acadêmica do Curso de Nutrição pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS, e Bolsista Pibex do Projeto Gestão Social e Cidadania

<sup>7</sup> Acadêmica do Curso de Nutrição pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS, e Bolsista Pibex do Projeto Gestão Social e Cidadania

## RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional oferece ao cidadão o direito de acesso de forma regular e permanente a alimentos com qualidade e em quantidade o suficiente sem que ele coloque em risco seu poder de exercer outros direitos, atualmente uma parcela significativa da população convive com a situação de insegurança alimentar. Nesta perspectiva, o objetivo deste trabalho, resultado do projeto de extensão da UNIJUÍ, Gestão Social e Cidadania, foi desenvolver atividades pedagógicas na área da alimentação e sustentabilidade para a promoção da saúde, com as crianças frequentadoras da Estação Cidadania Cultura e Esporte do Parque da Pedreira - Ijuí/RS. O trabalho foi desenvolvido com uma abordagem prevalecente qualitativa, concentrada na observação das crianças frequentadoras da Estação e suas famílias de forma secundária. Para o desenvolvimento das atividades pedagógicas na área da alimentação e sustentabilidade foi confeccionada uma horta suspensa com materiais reciclados (garrafas pets e pallets), foram realizadas também oficinas participativas e conversas interativas. Foram desenvolvidas oito oficinas para a implementação, manutenção e cuidado coletivo da horta suspensa, três oficinas de culinária (carreteiro colaborativo e bolo salgado) e uma oficina de produção de sabão, cujo produto foi distribuído às famílias das crianças. Durante as oficinas eram realizadas rodas de conversas interativas, com o protagonismo das crianças. As atividades executadas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



ultrapassaram os conhecimentos sobre alimentação e nutrição, ampliando para áreas como biologia, matemática, geografia, português gestão e custos, sendo possível trabalhar dentro de uma perspectiva de interdisciplinaridade. No decorrer das atividades foi visível a aquisição de novos valores agroecológicos que são transferidos de filhos para pais disseminando a ideia de hortas suspensas em suas próprias residências.

**Palavras-chave:** Projeto de Extensão. Segurança Alimentar e Nutricional. Alimentação Saudável. Atividades Pedagógicas.

## RESUMEN

La Seguridad Alimentaria y Nutricional ofrece a los ciudadanos el derecho al acceso regular y permanente a alimentos con calidad y en cantidad suficiente sin poner en riesgo su facultad de ejercer otros derechos, actualmente una parte importante de la población vive en situación de inseguridad alimentaria. Desde esta perspectiva, el objetivo de este trabajo, resultado del proyecto de extensión de UNIJUÍ, Gestão Social e Cidadania, fue desarrollar actividades pedagógicas en el área de alimentación y sustentabilidad para la promoción de la salud, con niños que frecuentan la Estação Cidadania. Cultura y Deporte del Parque de la Cantera - Ijuí/RS. El trabajo se desarrolló con un enfoque cualitativo predominante, centrado en la observación de los niños que asisten a la Estación y sus familias de forma secundaria. Para el desarrollo de actividades educativas en el área de alimentación y sustentabilidad, se elaboró una huerta suspendida con materiales reciclados (botellas pet y tarimas), también se realizaron talleres participativos y conversatorios interactivos. Se desarrollaron ocho talleres para la implementación, mantenimiento y cuidado colectivo de la huerta suspendida, tres talleres de cocina (carrito colaborativo y torta salada) y un taller de elaboración de jabones, cuyo producto fue distribuido a las familias de los niños. Durante los talleres, se realizaron círculos de conversación interactivos, con los niños tomando la iniciativa. Las actividades realizadas fueron más allá del conocimiento sobre alimentación y nutrición, ampliándose a áreas como biología, matemática, geografía, gestión portuguesa y costos, posibilitando trabajar en una perspectiva interdisciplinaria. Durante las actividades se vislumbró la adquisición de nuevos valores agroecológicos, que son trasladados de los niños a los padres, difundiendo la idea de los huertos suspendidos en las propias casas.

**Palabras clave:** Proyecto de ampliación. Seguridad alimentaria y nutricional. Alimentación saludable. Actividades pedagógicas.

## ABSTRACT

Food and Nutrition Security offers citizens the right of regular and permanent access to food with quality and in sufficient quantity without putting at risk their power to exercise other rights, currently a significant portion of the population lives with the situation of food insecurity. From this perspective, the objective of this work, the result of the UNIJUÍ extension project, Gestão Social e Cidadania, was to develop pedagogical activities in the area of food and sustainability for the promotion of health, with children who attend the Estação Cidadania Cultura e Esporte do Parque da Quarry - Ijuí/RS. The work was developed with a prevailing qualitative approach, focused on the observation of children who attend the Station and their families in a secondary way. For the development of educational activities in the

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



area of food and sustainability, a suspended vegetable garden was made with recycled materials (pet bottles and pallets), participatory workshops and interactive conversations were also held. Eight workshops were developed for the implementation, maintenance and collective care of the suspended vegetable garden, three cooking workshops (collaborative cart and salted cake) and a soap production workshop, whose product was distributed to the children's families. During the workshops, interactive conversation circles were held, with the children taking the lead. The activities carried out went beyond knowledge about food and nutrition, expanding to areas such as biology, mathematics, geography, Portuguese management and costs, making it possible to work within an interdisciplinary perspective. During the activities, the acquisition of new agroecological values was visible, which are transferred from children to parents, disseminating the idea of suspended gardens in their own homes.

**Keywords:** Extension project. Food and nutrition security. Healthy eating. Pedagogical Activities.

## INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação de Qualidade (DHAA) estão vinculados historicamente entre si, seus conceitos se completam, são essenciais para a qualidade nutricional e sempre estão em construção. O conceito da SAN possui relação com diferentes interesses, aspectos sociais culturais, políticos e econômicos, por isso seu conceito permanece em constante evolução, assim como a humanidade (ABRANDH, 2010).

Historicamente, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que seu conceito passou a ganhar força, com o término da guerra, a insegurança alimentar que o povo enfrentou foi tratada como uma questão de falta do que comer, por conta disso passou-se a estimular a produção de alimentos nos países pobres com o uso de sementes de alto rendimento, adubos, praguicidas, irrigação e automatização. Foi na Índia que se realizaram as primeiras experiências com a maior produção alimentar, mas não surtiu efeito real sobre a redução da fome do país, da mesma forma aconteceu com outros países que aumentaram sua produção de alimentos pensando em reduzir a fome, porém não surtiu efeito (ABRANDH, 2013).

A partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi construída a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com um plano para atender as necessidades sociais, econômicas e ambientais, com o objetivo da promoção de um desenvolvimento amplo que considere os pressupostos da sustentabilidade. Segundo Roma

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



(2019), as metas organizadas nos 17 ODSs contribuem para a criação e o aprimoramento de políticas públicas, programas e ações governamentais que convergem para o desenvolvimento sustentável nacional. Dentre os programas e políticas na área da alimentação e nutrição voltados ao atendimento dos ODSs, destacam-se: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros.

O ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável – tem como objetivos erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e promover a agricultura sustentável. Esse ODS tem metas a serem atingidas até o ano de 2030, dentre as quais (adaptado de NAÇÕES UNIDAS, 2021):

Meta 2.1: acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.

Meta 2.2: acabar com todas as formas de desnutrição e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.

Meta 2.3: dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola.

Meta 2.4: garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

De acordo com Vasconcelos e Moura (2018), a SAN deve assegurar o acesso à alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer as necessidades especiais como educação, moradia e saúde. Dessa forma, o autor também destaca que é necessário que se promova individualmente, alimentação adequada, descentralização, territorialização e gestão social. A segurança alimentar faz parte do desenvolver de uma população e por conta disso políticas públicas nacionais reconhecem sua relevância.

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (SILVA; LOPES, 2010, p.3).

O projeto de extensão da UNIJUÍ Gestão Social e Cidadania atua em uma comunidade conhecida como entorno do Parque da Pedreira, que envolve parte de dois bairros do município de Ijuí, o Thomé de Souza e o Pindorama. O território do Parque da Pedreira ocupa uma área urbana de 15,2 hectares na zona oeste da cidade de Ijuí. No território existe um espaço social e de convívio com praça, quiosques, passeios, um edifício com cozinha e espaço para desfrutar da paisagem e de um lago. Foram construídos quatro blocos residenciais com um total de 80 apartamentos, já habitados e 40 moradias unifamiliares, já ocupadas. Está prevista ainda a construção de mais 50 casas unifamiliares para famílias que foram desalojadas de suas antigas residências e que atualmente estão recebendo aluguel social, enquanto não tiverem acesso à residência definitiva, além de outras famílias que residem em área pública de Preservação Permanente. Um percentual significativo desta comunidade encontra-se em situação de vulnerabilidade, não tendo condições de atender às suas necessidades básicas, principalmente alimentar.

Para uma segurança alimentar é necessário o acesso e o conhecimento dos alimentos, assim é necessário trabalhar a educação alimentar. De acordo com Ribeiro; *et al.*, (2015, p. 92), “A questão da educação alimentar envolve não só o conhecimento dos alimentos mais adequados ao consumo, como também o modo de produzi-lo.” A horta didática resgata valores quanto a qualidade, promoção de bons hábitos de alimentação, higiene, trabalho em equipe, buscando promover sensibilidade ambiental e nutricional, resgate da cultura de cultivo e valorização do trabalho no campo, desse modo é possível trabalhar de forma prática e despertar nas crianças a motivação. Para além disso, “[...] quem conhece tem mais chances de aprender a respeitar e a valorizar o que conheceu, de perceber que somos todos seres interdependentes e cada ser tem seu valor singular na constituição da vida de outros” (BRASIL, 2007, p. 22). Atividades pedagógicas provocam reflexões quando as próprias atitudes na vida pessoal, simples atividades do dia a dia, como escovar os dentes e tomar banho podem ser transformadas a partir do entendimento sobre a quantidade de água doce na Terra.

Trabalhar com o alimento desde o plantio até a preparação culinária pronta, permite extrapolar limites de aprendizagem, é possível aprender desde o plantio da semente, modo

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



de cultivo, adubação, técnicas de colheita até sobre qual técnica de preparo é mais aconselhável ou favorita para o indivíduo, repensando até preferências alimentares (BRASIL, 2007).

Dentro deste contexto, o trabalho teve como objetivo desenvolver atividades pedagógicas na área da alimentação e sustentabilidade para a promoção da saúde, com as crianças frequentadoras da Estação Cidadania Cultura e Esporte do Parque da Pedreira-Ijuí/RS. Na sequência estão descritas a metodologia utilizada, uma reflexão sobre a segurança alimentar e nutricional e a apresentação das práticas pedagógicas desenvolvidas.

## METODOLOGIA

Este trabalho é um recorte das atividades de extensão do Projeto Gestão Social e Cidadania (GSC) da UNIJUI, desenvolvido com 15 crianças de 06 a 14 anos de idade frequentadoras da Estação Cidadania Cultura e Esporte do Parque da Pedreira - Ijuí/RS. A população alvo tem características marcantes de vulnerabilidade social, que desafiam a cidadania e a responsabilidade compartilhada.

Para o desenvolvimento das atividades pedagógicas na área da alimentação e sustentabilidade foi confeccionada uma horta suspensa com materiais reciclados (garrafas pets e pallets), foram realizadas oficinas participativas, com conversas interativas. O trabalho foi realizado com uma abordagem preponderante qualitativa, pois a pesquisa está alicerçada a partir da realidade enfrentada pelas crianças (MINAYO, 2017).

Foram realizadas oito oficinas para a implementação, manutenção e cuidado coletivo da horta suspensa, três oficinas de culinária (carreteiro colaborativo e bolo salgado) e uma oficina de produção de sabão. Durante as oficinas eram realizadas rodas de conversas interativas e também discussões sobre gestão e custos para produzirmos determinadas preparações ou receitas. Conhecimentos sobre biologia, matemática, português e geografia foram incluídos durante as oficinas numa perspectiva de interdisciplinaridade.

## DESENVOLVIMENTO

### Segurança Alimentar e Nutricional



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Para tornar realidade que todos os cidadãos tenham direito à alimentação adequada é necessário que haja adoção de políticas e estratégias que promovam a produção, distribuição, acesso, consumo de alimentos seguros e de qualidade, promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável em todos os entes Federativos. No Brasil, o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) faz a coordenação das políticas públicas fundamentais para garantir a SAN, formulando e implementando políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimulando a agregação entre governo e sociedade civil, realizando o acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional do Brasil (ABRANDH, 2013).

O conceito de cidadania foi se desenvolvendo e modificando ao longo da história, hoje a cidadania é a [...]

[...] condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permitem ao cidadão desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente da vida coletiva no Estado (LIMA; *et al.*, p. 2482).

O conceito de cidadania foi um dos mais populares, sendo muito proclamado, mas muitas vezes desprezado. Ser cidadão está ligado à dignidade do indivíduo, e é necessária para sua plenitude. A cidadania é aprendida, portanto, as escolas e entidades educadoras possuem um papel muito importante, formar cidadãos conscientes de seus atos e preparados para desenhar um futuro mais justo, onde todos consigam ter acesso aos seus direitos e também exercer seus deveres (LIMA, et al., 2022).

A população com características de vulnerabilidade social enfrenta diversos desafios, mas no ano de 2020, com a declaração de Pandemia Mundial esses desafios foram multiplicados. O melhor meio de evitar a contaminação pelo vírus COVID-19 era o isolamento social, com isso houve aumento no desemprego (que já vinha crescendo desde 2015 na população brasileira com 14 anos ou mais), aumento da fome e pobreza, desta forma, cresceu o número de famílias que estavam em extrema pobreza (chegando a 20% das famílias brasileiras), tendo uma renda de R\$ 89,00 por indivíduo (NEVES, et al., 2021).

De acordo com o mesmo autor (2021), com a baixa renda e pobreza enfrentada, o poder de compra e o acesso a alimentos adequados e saudáveis reduzem de forma drástica. Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome, após mais de 10 anos investindo em políticas e programas públicos, mas a crise que teve início em 2015 trouxe rupturas institucionais, cortes

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



de orçamentos e retrocessos nos direitos sociais e na agenda das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, desta forma a fome voltou a crescer no país.

O modo como enfrentamos a pandemia COVID-19 e suas consequências revelam o esqueleto estrutural desigual da sociedade, por isso o estado precisa agir com o intuito de preservar rendas, empregos e oferecer suporte às populações frágeis para evitar o aumento da pobreza e da fome no Brasil. O crescimento econômico predatório de recursos naturais vem ao longo da história comprometendo a natureza, gerando muita poluição. Desta forma, está claro que o desenvolvimento sustentável é a combinação de eficiência econômica, justiça social, prudência ecológica e sustentabilidade, sendo a oportunidade de oferecer aos nossos sucessores uma vida em condições ambientais iguais ou superiores a nossa. Excluir a pobreza e miséria do mundo precisa ser um objetivo primordial da humanidade, dentro do desenvolvimento sustentável, aspectos sociais, econômicos e ambientais caminham nesta direção, conduzindo todos na direção da cidadania (MEDEIROS, et al., S/D). E, por isso, as “Recomendações sobre alimentação devem levar em conta o impacto das formas de produção e distribuição dos alimentos sobre a justiça social e a integridade no ambiente” (BRASIL, 2014).

Os alimentos são formados por micronutrientes e macronutrientes, eles devem ser ingeridos de forma adequada para garantir qualidade de vida, e, para as crianças também assegurar seu potencial máximo de desempenho. “Nutrientes são todas as substâncias químicas que fazem parte dos alimentos e que são absorvidas pelo organismo, sendo indispensáveis para o seu funcionamento” (NUT/FS/UnB – ATAN/DAB/SPS, s/d, p. 4). Uma dieta colorida, com frutas e verduras de cores diferentes garantem uma alimentação rica em nutrientes, mas uma alimentação saudável não trata somente da ingestão de nutrientes, é também sobre o modo de comer, dimensões culturais e sociais das práticas alimentares, dessa forma destaca-se a complexidade do ato de se alimentar (BRASIL, 2014).

“Existe uma relação direta entre nutrição, saúde, bem-estar físico e mental do indivíduo. As pesquisas comprovam que a boa alimentação tem um papel fundamental na prevenção e no tratamento de doenças” (NUT/FS/UnB – ATAN/DAB/SPS, s/d, p. 4). Os alimentos mais densos em nutrientes são os in natura ou minimamente processados, por conta disso devem constituir a base da alimentação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Alimentos in natura ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, são a base para uma alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e promotora de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2014, p. 18).

A inclusão dos alimentos in natura e minimamente processados na alimentação diária, pelo processo de produção doméstica melhora o impacto na qualidade nutricional da alimentação e no processo de sustentabilidade na produção de alimentos. Dessa forma, os alimentos ultraprocessados devem ser evitados de serem consumidos, devido à combinação de ingredientes eles são nutricionalmente desbalanceados, além de muitas vezes substituir alimentos in natura e minimamente processados também afetam negativamente na cultura, vida social e meio ambiente (BRASIL, 2014).

Alimentos ultraprocessados são formulações industriais prontas para consumo e feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e outros aditivos usados para alterar propriedades sensoriais (LOUZADA; et al., 2015, p. 2).

No tópico atividades pedagógicas são apresentadas as práticas realizadas nas oficinas e as questões debatidas com as crianças. É importante destacar que foi possível observar melhoras no comportamento das crianças frente às atividades desenvolvidas.

## Atividades Pedagógicas

Para a construção da horta didática foram utilizadas garrafas pet de diferentes tamanhos e recortes, pallets, pregos, parafusos, parafusadeira, arame, martelo, alicates, tesouras, dentre outras ferramentas de apoio. Durante o preparo das garrafas pet, fixação dos pallets e plantio das mudas foram trabalhadas habilidades de concentração, compartilhamento de conhecimentos, utilização de ferramentas de trabalho e trabalho em equipe. As expressões “essa tesoura é minha”, “você não sabe nada mesmo”, “até parece que nunca fez nada”, “Eu também quero aprender a usar esta parafusadeira”, “esse parafusinho é mais fácil de colocar que o outro”, foram aparecendo durante os momentos de preparo e cultivo da horta suspensa. Porém, a partir dos diálogos com as lideranças positivas entre as crianças, os extensionistas

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



foram construindo percepções sobre a possibilidade de ensinar os colegas sobre as potencialidades de cada um em atividades práticas, tais como: facilidade em compreender o que fazer, maior habilidade com os instrumentos utilizados, a importância de dividir e compartilhar materiais e de construir e cuidar de forma colaborativa. As crianças foram protagonistas na confecção e plantio das cultivares na horta suspensa, onde foram plantadas as seguintes cultivares: alface, rúcula, cebolinha, salsinha, hortelã, sálvia e alecrim

As atividades desenvolvidas a partir da horta didática no ambiente da estação gerou muito entusiasmo e curiosidade por parte das crianças e da comunidade que frequenta esse ambiente. As atividades realizadas ultrapassam conhecimentos sobre nutrição e foram ao encontro das áreas como biologia, matemática, geografia, português, gestão e custos, desse modo é possível trabalhar dentro de uma perspectiva de interdisciplinaridade. As receitas alimentares elaboradas nas oficinas permitiram às crianças o cálculo de custo dos ingredientes, escrita e leitura das palavras, outras formas de preparo e consumo. No decorrer das atividades é visível a aquisição de novos valores agroecológicos que são transferidos de filhos para pais disseminando a ideia de hortas suspensas em suas próprias residências.

Como resultado das atividades percebeu-se: crianças concentradas, trabalho em equipe, conscientização sobre a reciclagem e educação ambiental, uma introdução a qualidade de solos e decomposição de matérias orgânicas, necessidade de estruturação de composteira, utilização máxima dos alimentos (sem desperdício) e, por fim, qualidade nutricional das cultivares plantadas. As crianças adoraram a autonomia que lhes foi dada e assumiram o compromisso de realizarem um bom trabalho.

A realidade enfrentada pela população do Parque da Pedreira, com a dificuldade de acesso à alimentos e informações de qualidade, oportuniza que a implementação de uma horta, mesmo que pequena, ofereça alimentos de qualidade e muito saborosos por um baixo custo (BRASIL, 2014) além disso, por trabalhar a interdisciplinaridade permite que dentro dessa atividade outros conhecimentos sejam adquiridos.

Durante as atividades as crianças relataram suas opiniões quanto às atividades. Algumas de suas falas foram: “quando vocês vem de novo?”, “eu sempre ajudo minha mãe na cozinha”, “uma minhoca!”, “posso brincar com a minhoca?”, “eu sei parafusar!”, “que cheiroso este temperinho!”, “essa terra veio de onde? tem folhas dentro”. As perguntas, observações e afirmações são as expressões de mentes refletindo sobre tudo que lhes foi

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



exposto, como estão assimilando tantas informações e como estão curiosos por aprender mais sem perceber que estão aprendendo.

No decorrer das atividades didáticas em torno da horta suspensa, algumas crianças manifestaram que já estavam cultivando algo em sua casa, assim como algumas pediram mudas para plantar. As atividades vão ao encontro com as orientações da Segurança Alimentar e Nutricional, garantindo qualidade dos alimentos levando em conta condições ambientais, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida (ABRANDH, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da horta suspensa e as atividades pedagógicas estão promovendo conhecimentos ambientais, sociais e nutricionais de forma divertida e prazerosa, instigando nas crianças a curiosidade. A EAN é uma ferramenta poderosa para o combate da insegurança alimentar, o conhecimento traz mais poder a quem o tem, por isso é muito importante para a construção de bons hábitos e práticas alimentares, principalmente em populações que enfrentam vulnerabilidade social.

O interesse das crianças pelo tema traz desafios para a continuidade das atividades do Projeto de Extensão Gestão Social e Cidadania na perspectiva de manter as crianças motivadas a investir numa alimentação saudável e produzida por elas mesmas. Outro aspecto identificado é a participação da escola, família, universidade e comunidade como atores de transformação importantes e que precisam estar articulados para efetividade das ações. O trabalho em torno do tema deve continuar, dessa forma é possível atingir um futuro melhor, mais inclusivo, especialmente para todos os cidadãos envolvidos.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF. 2013. Disponível em: <<http://www.oda-alc.org/documentos/1374763097.pdf>> Data acesso: 14 de ago. de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília, DF: MS, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, 2014b. Disponível



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



em:<[https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf)  
f> Acesso em: 14 de ago. de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **A horta escolar dinamizando o currículo da escola**. 2. ed..  
Brasília, DF, 2007, Disponível em:  
<[http://www.educacao.gov.br/documentos/nucleomeioambiente/Caderno\\_horta.pdf](http://www.educacao.gov.br/documentos/nucleomeioambiente/Caderno_horta.pdf) > Data  
de acesso: 13 de ago. de 2022.

BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível  
em:<[https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)>  
Data acesso: 14 de ago. de 2022.

LIMA M.E.; JUNIOR A.S.M.; BRZEZINSKI I. **Cidadania: sentidos e significados**.  
Disponível em:<[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24065\\_12317.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24065_12317.pdf)> Data  
acesso: 14 de ago. de 2022.

LOUZADA, Maria Laura da Costa. *et al.* Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da  
dieta no Brasil. **Revista Saúde Pública**, 2015; 49:38. Acesso em: 13 de ago. 2022.

MEDEIROS, M. I. M. et al. **Hortas comunitárias como mecanismo de organização social e  
geração de renda**. S/D. Disponível  
em:<[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/3B8B806CF584452C8325749B0056E2C1/\\$File/NT00038BCE.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/3B8B806CF584452C8325749B0056E2C1/$File/NT00038BCE.pdf)>  
Acesso em: 14 de ago. 2022.

MINAYO, M. C. S.. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e  
controvérsias. São Paulo, **Revista Pesquisa Qualitativa**. v.5, n.7, p.01-12, abril. 2017.  
Acesso 29 de nov. De 2021.



NEVES, J.. Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. **Rev Nutrição** **34** • 2021. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/rn/a/RGq98CHLDx3mKPNtwDXVQGv/>> Data de acesso: 14. de ago. de 2022.

NUT/FS/UnB – ATAN/DAB/SPS. **Alimentação saudável**. s/d. Disponível em: <[https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentacao\\_saudavel.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentacao_saudavel.pdf)> Acesso em 9 de nov. de 2021.

SILVA, L.. **Lei de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF. 2010. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>> Acesso em: 14 de ago. de 2022.

VASCONCELOS, A.B.P.A.; MOURA, L.B.A. **Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional**. Rio de Janeiro, Caderno de Saúde Pública. v.34, n.2, 2018.

RIBEIRO. *et al.* Experiência do projeto horta didática nas escolas de mossoró-rn como proposta de educação ambiental, alimentar e nutricional. **Revista Extendere**. Vol.3 nº1, Jan. a jun./2015. Acesso em: 13 de ago. de 2022.

CARNEIRO, A.. Horta escolar e segurança alimentar: instrumento pedagógico e saber didático. Cadernos de Agroecologia– ISSN 2236-7934 - **Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia**, São Cristóvão, Sergipe - v. 15, nº 2, 2020. Acesso em: 14 de ago. de 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## CONTRIBUIÇÕES DA PRÁTICA *MINDFULNESS* PARA A SAÚDE E O BEM-ESTAR DE ADOLESCENTES: UMA REVISÃO DA LITERATURA

CONTRIBUTIONS OF MINDFULNESS PRACTICE FOR THE HEALTH AND WELL-BEING OF ADOLESCENTS: A LITERATURE REVIEW

CONTRIBUCIONES DE LA PRÁCTICA DE LA ATENCIÓN PLENA PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR DE LOS ADOLESCENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Caroline da Rosa<sup>1</sup>, Daniel Knebel Baggio<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGDR da Unijuí. Bolsista Prosuc/Capes. E-mail: carolinedarosa91@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor do PPGDR da Unijuí. Orientador. E-mail: danibaggio@gmail.com.

### RESUMO

O objetivo do presente estudo foi revisar estudos que abordam benefícios da prática de atenção plena para a saúde e o bem-estar de adolescentes. A busca pelos artigos científicos foi realizada no Portal de Periódicos Capes. As palavras-chave utilizadas foram “*mindfulness*” e “adolescentes”, na categoria “qualquer campo”. Os filtros utilizados foram: Periódicos revisados por pares, Artigos, e os idiomas português, inglês e espanhol. Incluíram-se artigos que abordaram benefícios à saúde de adolescentes e excluíram-se artigos relativos à tradução e validação de escalas de mensuração do constructo *mindfulness*, revisões da literatura e/ou meta-análises, artigos duplicados e artigos não disponíveis para leitura. A busca inicial contemplou 49 artigos, dos quais oito foram selecionados para leitura. Os artigos científicos foram descritos em termos de seus objetivos, população e principais resultados. A amostra integrou artigos que relataram a associação da atenção plena com outros constructos, resultados de intervenções baseadas em atenção plena e a descrição de um projeto de educação consciente. Em estudos realizados com adolescentes, a atenção plena foi associada positivamente com a inteligência emocional e a espiritualidade/religião; e foi associada negativamente com a ansiedade desportiva, a vergonha corporal, o uso de substâncias psicoativas e a sintomas de depressão. Um projeto de educação para a saúde com base na atenção plena apresentou como resultados o aumento da empatia, a melhora de relacionamentos, a redução da ansiedade e de sintomas de *déficit* de atenção e a melhora do desempenho acadêmico dos adolescentes participantes.

**Palavras-chave:** *Mindfulness*. Adolescência. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

### RESUMEN

El objetivo del presente estudio fue revisar los estudios que abordan los beneficios de la práctica de *mindfulness* para la salud y el bienestar de los adolescentes. La búsqueda de artículos científicos se realizó en el Portal de Periódicos de la Capes. Las palabras clave utilizadas fueron “*mindfulness*” y “adolescentes”, en la categoría “cualquier campo”. Los filtros utilizados fueron: revistas revisadas por pares, artículos y portugués, inglés y español. Se incluyeron artículos que abordaran beneficios para la salud de los adolescentes y se excluyeron artículos

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



relacionados con la traducción y validación de escalas de medición del constructo mindfulness, revisiones de literatura y/o metanálisis, artículos duplicados y artículos no disponibles para lectura. La búsqueda inicial incluyó 49 artículos, ocho de los cuales fueron seleccionados para su lectura. Se describieron los artículos científicos en cuanto a sus objetivos, población y principales resultados. La muestra incluyó artículos que reportaron la asociación de mindfulness con otros constructos, resultados de intervenciones basadas en mindfulness y la descripción de un proyecto de educación consciente. En estudios de adolescentes, la atención plena se asoció positivamente con la inteligencia emocional y la espiritualidad/religión; y se asoció negativamente con ansiedad deportiva, vergüenza corporal, uso de sustancias psicoactivas y síntomas de depresión. Un proyecto de educación para la salud basado en la atención plena ha resultado en una mayor empatía, mejores relaciones, reducción de los síntomas de ansiedad y déficit de atención, y un mejor rendimiento académico de los adolescentes participantes.

**Palabras clave:** Atención plena. Adolescencia. Metas de Desarrollo Sostenible.

## ABSTRACT

The aim of the present study was to review studies that address the benefits of mindfulness practice for the health and well-being of adolescents. The search for scientific articles was carried out on the Capes Periodicals Portal. The keywords used were “mindfulness” and “adolescents”, in the category “any field”. The filters used were: Peer-reviewed journals, Articles, and Portuguese, English and Spanish. Articles that addressed health benefits to adolescents were included and articles related to the translation and validation of measurement scales of the mindfulness construct, literature reviews and/or meta-analyses, duplicate articles and articles not available for reading were excluded. The initial search included 49 articles, eight of which were selected for reading. Scientific articles were described in terms of their objectives, population and main results. The sample included articles that reported the association of mindfulness with other constructs, results of interventions based on mindfulness and the description of a conscious education project. In studies of adolescents, mindfulness was positively associated with emotional intelligence and spirituality/religion; and was negatively associated with sports anxiety, body shame, psychoactive substance use, and symptoms of depression. A health education project based on mindfulness has resulted in increased empathy, improved relationships, reduced anxiety and attention deficit symptoms, and improved academic performance of participating adolescents.

**Keywords:** Mindfulness. Adolescence. Sustainable Development Goals.

## INTRODUÇÃO

A adolescência é frequentemente associada a um período de desenvolvimento humano marcado por transformações biológicas e psíquicas (SILVA; TEIXEIRA; FERREIRA, 2014). Compreende a fase entre a infância e a idade adulta, dos 10 aos 19 anos, sendo um momento importante para lançar as bases de uma boa saúde (WHO, 2022). Nessa fase, adolescentes estabelecem padrões de comportamento relacionados à dieta, atividade física, uso de substâncias e atividade sexual, que podem proteger ou prejudicar a sua saúde e de outras pessoas ao seu redor (WHO, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A prática de *mindfulness*, ou atenção plena, tem ganhado cada vez mais atenção na pesquisa e na prática pelos diferentes benefícios associados a ela. A atenção plena pode ser compreendida como “a consciência que emerge ao prestar atenção, propositalmente, ao momento presente, sem o julgamento do desdobramento da experiência, momento a momento” (KABAT-ZINN, 2003, p. 145). É uma característica psicológica que pode influenciar comportamentos com implicações sociais e culturais, incluindo comportamentos em saúde (BROWN; RYAN, 2003).

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo foi revisar estudos que abordam benefícios da prática de atenção plena para a saúde e o bem-estar de adolescentes. Trata-se de parte de uma revisão de literatura desenvolvida no âmbito de um Projeto de Tese do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí, cujo objetivo é analisar a influência da atenção plena no comportamento alimentar de adolescentes na perspectiva de desenvolver uma alimentação de caráter mais intuitivo (saudável).

A promoção da saúde tem um papel fundamental na realização da Agenda 2030, adotada pelos Países-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU), pois possui relação com todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e constitui um elemento crítico para o desenvolvimento (MONTEIRO, 2020). A Agenda 2030 é um plano de ação global para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, composto por 17 ODS e 169 metas, que equilibram as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (ONU BRASIL, 2015).

O presente estudo está relacionado, especificamente, ao ODS n.3, que visa “garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (ONU BRASIL, 2022, *online*). O artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa; o desenvolvimento da pesquisa, incluindo o conceito de atenção plena e os resultados da revisão da literatura; e, sem seguida, as considerações finais do estudo.

## METODOLOGIA

Esta pesquisa, quanto aos seus objetivos, classifica-se como descritiva e, quanto à sua abordagem, trata-se de um estudo qualitativo, cujo procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica. Especificamente, realizou-se uma revisão da literatura sobre as evidências de benefícios das práticas de *mindfulness* (atenção plena) para adolescentes em diferentes contextos de saúde.

A busca pelos artigos científicos foi realizada no Portal de Periódicos Capes, no acesso CAFe, por *login* institucional. As palavras-chave utilizadas foram “*mindfulness*” e “adolescentes”, na categoria “qualquer campo”. Os filtros utilizados foram: Periódicos revisados por pares, Artigos, e os idiomas português, inglês e espanhol. A busca inicial contemplou 49 artigos científicos. A partir da leitura dos títulos e dos resumos, incluíram-se artigos que abordaram benefícios à saúde de adolescentes e excluíram-se artigos relativos à tradução e validação de escalas de mensuração do constructo *mindfulness*, revisões da literatura e/ou meta-análises, artigos duplicados e artigos não disponíveis para leitura. Dessa forma, oito estudos compuseram a amostra analisada.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Os artigos científicos foram descritos em termos de seus objetivos, população e principais resultados. A amostra integrou artigos que relataram a associação do constructo atenção plena com outros constructos, resultados de intervenções baseadas em atenção plena para adolescentes e a descrição de um projeto de educação consciente para a saúde. Utilizou-se como técnica de análise dos dados a Análise de Conteúdo. A Seção seguinte apresenta o conceito de atenção plena e os resultados obtidos com a pesquisa.

## A ATENÇÃO PLENA, A SAÚDE E O BEM-ESTAR DE ADOLESCENTES

### O constructo *mindfulness*

*Mindfulness*, que se traduz como atenção ou consciência plena (ROVIRA, 2021), consiste em um estado mental no qual as pessoas prestam atenção ao momento presente, sem ruminções ou preocupações (LÁZARO *et al.*, 2014). Trata-se da presença atenta e reflexiva ao que está acontecendo no momento presente (LÁZARO *et al.*, 2014). Dessa forma, a atenção plena ensina a concentrar a atenção ao que se está fazendo em determinado momento ou aonde uma pessoa deseja concentrar a atenção; a perceber os pensamentos e os sentimentos sem que isso tire a atenção do momento presente; a rejeitar automatismos; e a desenvolver um estilo de vida autoconsciente (LÁZARO *et al.*, 2014).

A atenção plena foi introduzida na prática clínica por John Kabat-Zinn, no final dos anos setenta do século passado, por meio do Programa *Mindfulness Based Stress Reduction* (MBSR), que foi desenvolvido para o gerenciamento do estresse de pacientes (ROVIRA, 2021). Abordagens baseadas em atenção plena vêm sendo utilizadas para reduzir o estresse, cultivar a capacidade de estar atento, promover a conscientização e aumentar o bem-estar subjetivo (ROVIRA, 2021).

Duas âncoras para a atenção plena são a atenção à respiração e às sensações corporais (LÁZARO *et al.*, 2014). Abrir-se às sensações corporais e aceitar os pensamentos que as acompanham tem o efeito de diminuir a tensão interna (LÁZARO *et al.*, 2014). A experiência interna ou externa deve ser observada e vivida, sem tentativas de fuga, comparações ou julgamentos, com autocompaixão (LÁZARO *et al.*, 2014).

### Benefícios da prática de atenção plena para a saúde e o bem-estar dos adolescentes

Na adolescência os indivíduos são expostos a uma quantidade considerável de estresse, induzido pelas mudanças biológicas, cognitivas e sociais características dessa fase da vida; além de ser particularmente vulneráveis a comportamentos de risco (RAMÍREZ-GARDUÑO *et al.*, 2020). Por outro lado, nesse período se dá o processo de formação da identidade, gostos e preferências, de modo que o desenvolvimento de habilidades de atenção plena pode ter um impacto positivo no estilo de vida dos adolescentes (RAMÍREZ-GARDUÑO *et al.*, 2020).

O presente estudo buscou revisar artigos científicos que abordaram os benefícios da prática de atenção plena para a saúde e o bem-estar de adolescentes em diferentes contextos de saúde. O conjunto de artigos que compôs a amostra analisada pode ser observado no Quadro 1.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 1 – Artigos revisados

Autores	Título	Objetivo
Cobos-Sanchez, Flujas-Contreras e Gomez (2019)	Resultados diferenciales de la aplicación de dos programas en competencias emocionales en contexto escolar.	Analisar os efeitos de dois programas curtos de intervenção na inteligência emocional; um deles com base no modelo de habilidades de inteligência emocional, e outro um protocolo de intervenção para a promoção da flexibilidade psicológica com estratégias de <i>mindfulness</i> .
Fernandes <i>et al.</i> (2018)	Mindfulness and Psychological Adjustment in Paediatric Obesity: The Mediating Role of Body Image	Explorar o papel mediador da insatisfação e vergonha corporais na relação entre o <i>mindfulness</i> e a adaptação psicológica de crianças/adolescentes com excesso de peso/obesidade.
Gama <i>et al.</i> (2021)	A relação entre o criticismo do treinador e a ansiedade dos atletas: O papel do <i>mindfulness</i> e do autojulgamento.	Analisar de que forma a percepção dos atletas acerca das atitudes críticas do treinador teve efeito na ansiedade desportiva, explorando o papel dos traços de <i>mindfulness</i> e das atitudes de autocompaixão e de autojulgamento dos atletas.
Langer <i>et al.</i> (2017)	Effects of a mindfulness intervention in Chilean high schoolers.	Determinar o impacto de uma intervenção baseada em <i>mindfulness</i> em estados emocionais negativos de ansiedade, estresse e depressão em estudantes chilenos do ensino médio.
Lázaro <i>et al.</i> (2014)	Mindfulness en Pediatría: El proyecto "Creciendo con atención y consciencia plena".	Descrever o projeto "Creciendo con atención y consciencia plena".
Ramírez-Garduño <i>et al.</i> (2020)	Dispositional mindfulness, spirituality and religion, and their role as protective factors of substance use in Mexican adolescents.	Avaliar as relações entre atenção plena, espiritualidade e religião, e seu papel como fatores protetores do uso de substâncias psicoativas em adolescentes, analisando adicionalmente as diferenças nos escores de atenção plena e espiritualidade entre usuários de substância e não substância, e entre os diferentes grupos religiosos/espirituais.
Rovira (2020)	Problemas en el adolescente, mindfulness y rendimiento escolar en estudiantes de secundaria. Estudio preliminar.	Discutir a importância da educação emocional para reduzir os problemas da adolescência; apresentar alguns resultados de programas e terapias de atenção plena em crianças e adolescentes.
Veytia-López <i>et al.</i> (2016)	Mindfulness y síntomas de depresión en adolescentes mexicanos estudiantes de bachillerato.	Identificar a relação entre sintomas depressivos e níveis de atenção plena em estudantes mexicanos do ensino médio.

Fonte: elaboração dos autores (2022).

Cobos-Sanchez, Flujas-Contreras e Gomez (2019) analisaram os efeitos de dois programas curtos de intervenção para inteligência emocional, um deles com foco no desenvolvimento de habilidades de inteligência emocional para adolescentes (programa INTEMO), e outro baseado em estratégias de *mindfulness* para o desenvolvimento da flexibilidade psicológica. A amostra final foi de 120 adolescentes espanhóis, estudantes de escola pública (54,2% do sexo masculino, com idade média de 12 anos). Ambos os protocolos melhoraram os níveis de inteligência emocional dos adolescentes, apesar das estratégias serem diferentes: enquanto o INTEMO promove estratégias para evitar ou suprimir emoções, o protocolo de atenção plena orienta a observá-las conscientemente e reavaliá-las de uma perspectiva positiva. Na análise de regressão foram encontrados fatores que parecem estar na base do desenvolvimento da inteligência emocional e da atenção plena, sugerindo uma conexão entre elas (COBOS-SANCHEZ; FLUJAS-CONTRERAS; GOMEZ, 2019).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Lázaro *et al.* (2014) descreveram o projeto “Creciendo con atención y consciencia plena”, promovido pelo grupo “De jóvenes a jóvenes”, fruto da colaboração de um centro de saúde e de uma escola, em Madrid, Espanha. O projeto busca educar crianças e adolescentes para a saúde com base no conceito de atenção plena, orientando ao relacionamento empático, evitando julgamentos e exigências de outras pessoas. O desenvolvimento de um estilo de vida autoconsciente é estendido aos pais, educadores e profissionais da saúde. A educação consciente para a saúde proporciona uma escuta interior mais profunda, o que afeta a prevenção de problemas psicoemocionais, promove a melhoria do bem-estar e o desenvolvimento de comportamentos adaptativos (LÁZARO *et al.*, 2014). A avaliação do projeto apontou aumento da empatia, melhora de relacionamentos, redução de ansiedade e de sintomas de déficit de atenção e hiperatividade e melhora no desempenho acadêmico dos participantes (LÁZARO *et al.*, 2014).

O estudo de Langer *et al.* (2017) teve como objetivo determinar o impacto de uma intervenção baseada em atenção plena nos estados emocionais negativos de ansiedade, estresse e depressão em estudantes do ensino médio de Santiago, Chile. Participaram do estudo 88 adolescentes (46 mulheres), com idade entre 12 e 14 anos, que foram designados, aleatoriamente, para um grupo de atenção plena ou controle. Observou-se redução significativa da ansiedade, depressão e sintomatologia geral no grupo experimental em comparação ao grupo controle, o que sugere a viabilidade e a eficácia desse tipo de intervenção como estratégia para redução de estados emocionais negativos e para prevenir fatores de risco em adolescentes. Essas mudanças não foram mantidas no acompanhamento de três e de seis meses, resultado que divergiu de estudos anteriores, nos quais se observou a manutenção dos efeitos em três meses quando a prática de meditação continuou a ser realizada pelos participantes fora da escola (LANGER *et al.*, 2017). No estudo de Langer *et al.* (2017), entretanto, não foi controlado se os adolescentes mantiveram a prática de atenção plena após o término da oficina. Não foram encontradas diferenças de gênero nos resultados, sugerindo que as práticas de atenção plena são benéficas para ambos os sexos. Entre os benefícios da inclusão da atenção plena em contextos escolares estão a promoção de habilidades e o fornecimento de estratégias para regulação emocional e comportamental, que permitem aos adolescentes auxiliar no equilíbrio das emoções e enfrentar as múltiplas demandas do contexto escolar (LANGER *et al.*, 2017). Uma das habilidades promovidas pelo treinamento de atenção plena é a capacidade de observar os pensamentos e estados de humor, que são elementos essenciais para a autorregulação (LANGER *et al.*, 2017).

*Mindfulness* foi investigado, também, no contexto desportivo. Variáveis como a relação treinador-atleta e estratégias de regulação emocional, incluindo uma atitude de autoconsciência, podem ter um papel relevante na ansiedade desportiva (GAMA *et al.*, 2021). Nesse sentido, Gama *et al.* (2021) testaram a associação entre a percepção de atletas adolescentes sobre atitudes críticas do treinador e a ansiedade desportiva, por meio da atenção plena, da autocompaixão e do autojulgamento. A amostra incluiu 184 adolescentes (150 rapazes), com idade entre 12 e 18 anos, de nacionalidade portuguesa. As modalidades praticadas eram futebol (143), judô (11), tênis (2), patinagem artística (14) e natação (14). Não se identificaram diferenças significativas entre rapazes e moças em quaisquer das variáveis estudadas. Os resultados das correlações mostraram uma associação positiva da ansiedade desportiva com as atitudes críticas do treinador e com o autojulgamento; e uma associação negativa da ansiedade desportiva com a atenção plena. Esta, por sua vez, demonstrou uma associação negativa com o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



autojulgamento, ansiedade desportiva e a percepção de que os atletas têm sobre as atitudes críticas do treinador. A autocompaixão não se mostrou associada a outras variáveis. Os dados sugerem que os atletas que percebiam mais atitudes críticas do treinador, que têm mais atitudes de autojulgamento, e menos competências de atenção plena, tendem a apresentar maiores níveis de ansiedade desportiva. Dessa forma, recomenda-se o desenvolvimento de programas de intervenção para jovens atletas que promovam a atenção plena enquanto estratégia adaptativa para lidar com os desafios do contexto desportivo, uma vez que esta capacidade parece ser eficaz na ansiedade desportiva (GAMA *et al.*, 2021).

Rovira (2020) descreveu problemas emocionais enfrentados por adolescentes e os comparou com a capacidade de atenção plena e desempenho acadêmico. O estudo foi realizado com uma amostra de 76 alunos do ensino médio (55,20% eram meninos), com média de idade de 14,61 anos, de Trujillo, Peru. Os adolescentes apresentaram significância clínica em problemas de autoestima e depressão. Identificaram-se relações significativas entre atenção plena e ansiedade, depressão, problemas interpessoais, incerteza sobre o futuro e risco psicossocial, embora a intensidade dessas relações tenha sido baixa. Dessa forma, a hipótese de que alunos com maior capacidade de atenção plena apresentarão menos problemas clínicos ou desconfortos não se cumpriu no estudo desenvolvido por Rovira (2020); também não foi identificada associação entre atenção plena e desempenho escolar.

Outra temática abordada foi a relação entre a atenção plena e o ajuste psicológico, mediada pela vergonha corporal, no contexto do sobrepeso/obesidade pediátrica. Fernandes *et al.* (2018) exploraram o papel mediador da insatisfação e vergonha corporais na relação entre a atenção plena e a adaptação psicológica de crianças/adolescentes com excesso de peso/obesidade. O ajuste psicológico foi operacionalizado por meio dos conceitos de qualidade de vida, problemas internalizantes e problemas externalizantes, compreendendo a qualidade de vida como uma medida positiva e os problemas internalizantes/externalizantes como uma medida negativa. O estudo foi realizado com 45 crianças (7-12 anos) e 60 adolescentes (13-18 anos), que tinham sobrepeso ( $n = 31$ ) ou obesidade ( $n = 71$ ), de Portugal. As crianças/adolescentes tinham idade média de 13,19 anos (61,9% eram meninas). Independentemente do sexo, a vergonha corporal mediou a associação entre atenção plena e qualidade de vida e a associação entre atenção plena e problemas internalizantes. Dessa forma, a associação entre atenção plena e ajuste psicológico nas crianças/adolescentes não foi explicada por um componente avaliativo da imagem corporal (insatisfação corporal), mas por um componente emocional (vergonha corporal). A atenção plena esteve negativa e significativamente associada à vergonha do corpo; portanto, crianças e adolescentes com níveis mais altos de atenção plena podem ser capazes de aceitar sua forma e peso corporal ao invés de julgar a sua aparência negativamente ao se comparar com padrões de beleza transmitidos pela sociedade. As habilidades de atenção plena podem ajudar crianças/adolescentes com sobrepeso/obesidade a se descentralizar de experiências internas, como ruminções e pensamentos autocríticos, e vê-las como eventos transitórios ao invés de características autodefinidas, contribuindo para a redução da vergonha corporal. Além disso, a atenção plena, como um processo adaptativo de regulação emocional, tem potencial de promover um melhor ajuste psicológico, independentemente de sua relação com a vergonha corporal. Dessa forma, os resultados sugerem que intervenções focadas no desenvolvimento de habilidades de atenção plena e de redução da vergonha corporal podem ser úteis para promover a saúde psicológica de crianças e adolescentes com sobrepeso e obesidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



*Mindfulness* também foi investigado como um fator protetor ao consumo de substâncias psicoativas por adolescentes. Em um estudo recente, Ramírez-Garduño *et al.* (2020) avaliaram as relações entre atenção plena, espiritualidade e religião, e seu papel como fatores protetores do uso de substâncias psicoativas em adolescentes, analisando adicionalmente as diferenças nos escores de atenção plena e espiritualidade entre usuários de substância e não substância, e entre os diferentes grupos religiosos/espirituais. Os participantes da pesquisa foram 433 adolescentes (62,2% mulheres), de 14 a 18 anos (com média de idade de 16,27 anos), de Toluca, México. Os resultados apontaram que a atenção plena foi positivamente correlacionada com espiritualidade e religião, e inversamente correlacionada ao uso de substâncias, com força leve a moderada. Identificou-se também que os adolescentes que fizeram uso de substâncias psicoativas apresentaram pontuações significativamente mais baixas em atenção plena do que aqueles que nunca consumiram. Os escores de atenção plena e de espiritualidade foram significativamente maiores naqueles que pertenciam formalmente a uma religião. Pertencer a uma religião, seguido de apresentar bons níveis de atenção plena disposicional foram os melhores preditores de proteção para o uso de álcool e de drogas (RAMÍREZ-GARDUÑO *et al.*, 2020).

O estudo de Veytia-López *et al.* (2016) teve como objetivo identificar a relação entre sintomas depressivos e níveis de atenção plena em estudantes mexicanos do ensino médio. Os participantes da pesquisa foram 930 adolescentes, de 15 a 19 anos de idade (com média de idade de 15,75 anos; 59,68% eram mulheres). Os resultados apontaram uma correlação negativa moderada e estatisticamente significativa entre sintomas de depressão e níveis de atenção plena. Dos participantes do estudo, 17,3% apresentaram sintomas de depressão. Os resultados corroboram a hipótese inicial do estudo sobre a existência de uma associação importante entre baixos níveis de atenção plena e a presença de sintomas depressivos em adolescentes.

## CONCLUSÃO

O objetivo do presente estudo foi revisar estudos que abordam benefícios da prática de atenção plena para a saúde e o bem-estar de adolescentes. A busca pelos artigos científicos foi realizada no Portal de Periódicos Capes, a partir das palavras-chave “*mindfulness*” e “adolescentes”, na categoria “qualquer campo”. A busca, seleção e leitura dos artigos científicos foi realizada no mês de setembro de 2022, como parte da revisão de literatura de um projeto de Tese desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí, cujo tema é a influência da atenção plena no comportamento alimentar de adolescentes.

A atenção plena pode ser compreendida como um traço psicológico, como um estado de atenção ao momento presente e como uma prática. Como um traço presente em maiores ou menores níveis nas pessoas, pode ser compreendida como a consciência que emerge ao prestar atenção no momento presente, evitando julgamentos de pensamentos, sentimentos e situações, com aceitação da realidade e das próprias emoções. É uma habilidade que pode ser aprimorada, principalmente por meio de exercícios de meditação, e pode ser incorporada a intervenções em diferentes contextos de saúde.

A revisão da literatura integrou artigos que abordaram associações entre atenção plena e outros constructos, resultados de intervenções em atenção plena e a descrição de um projeto de educação para a saúde elaborado com princípios da atenção plena. As pesquisas foram

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



realizadas na Espanha, Chile, Portugal, Peru e México. A atenção plena foi investigada no contexto educacional, esportivo, religioso e clínico.

Em estudos realizados com adolescentes, a atenção plena foi associada positivamente com a inteligência emocional e a espiritualidade/religião; e foi associada negativamente com a ansiedade desportiva, a vergonha corporal, o uso de substâncias psicoativas e a sintomas de depressão. Um projeto de educação para a saúde com base na atenção plena apresentou como resultados o aumento da empatia, a melhora de relacionamentos, a redução da ansiedade e de sintomas de *déficit* de atenção e a melhora do desempenho acadêmico dos adolescentes participantes.

Dessa forma, a atenção plena tem potencial de auxiliar na promoção da saúde e do bem-estar de adolescentes em diferentes contextos, uma vez que auxilia na autorregulação por meio da observação de pensamentos e sentimentos e, mais do que isso, da sua aceitação e não julgamento. Aprender a apreciar cada momento e a não se identificar com pensamentos negativos contribui para uma melhor qualidade de vida, em todas as idades e, especialmente para crianças e adolescentes, contribui para um desenvolvimento com mais saúde.

## REFERÊNCIAS

BROWN, K. W.; RYAN, R. M. The benefits of being present: Mindfulness and its role in psychological well-being. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 84, n. 4, p. 822–848, 2003.

COBOS-SANCHEZ, L.; FLUJAS-CONTRERAS, J.; GOMEZ, I. Resultados diferenciales de la aplicacion de dos programas en competencias emocionales en contexto escolar. **Psychology, Society & Education**, v.11, n. 2, p.179-192, 2019.

FERNANDES, D.V.; GOUVEIA M. J.; CANAVARRO, M. C.; MOREIRA H. Mindfulness and Psychological Adjustment in Paediatric Obesity: The Mediating Role of Body Image. **Psychology, Community & Health**, v.7, n.1, 122-137, 2018.

GAMA, R.; CUNHA, M.; FERREIRA, C.; GALHARDO, A.; OLIVEIRA, S. A relação entre o criticismo do treinador e a ansiedade dos atletas: O papel do *mindfulness* e do autojulgamento. **Revista Portuguesa de Investigação Comportamental e Social**, v.7, n. 2, p. 43–60, 2021.

KABAT-ZINN, J. Mindfulness-based interventions in context: past, present, and future. **Clinical Psychology: Science and Practice**, v. 10, p. 144–156, 2003.

LANGER, A. I.; SCHMIDT, C; AGUILAR-PARRA, J. M.; CID, C.; MAGNI A. Effects of a mindfulness intervention in Chilean high schoolers. **Rev. méd. Chile**, Santiago, v. 145, n. 4, p. 476-482, 2017. <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872017000400008>.

LÁZARO, P. J. R.; GÓMEZ, T. R.; PRÁDANOS, A. M.; MARÍN, E. N. Mindfulness en Pediatría: El proyecto "Creciendo con atención y consciencia plena". **Pediatría Atención Primaria**, v. 16, n. 62, p. 169-179, 2014.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



MONTEIRO, B. R. Indicadores de monitorização e desempenho nas unidades de saúde familiar e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na saúde (ODS 3): uma análise comparada em Portugal no período de 2013-2018. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 25, n. 4, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030. **Objetivo 3**. Boa Saúde e Bem-Estar. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/3/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 17 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 fev. 2022.

RAMÍREZ-GARDUÑO, A.; VEYTIA LÓPEZ, M.; GUADARRAMA, R. G.; LIRA-MANDUJANO, J. Consciência, espiritualidade e religião, e seu papel como fatores protetores do uso de substâncias em adolescentes mexicanos. **Nova Scientia**, [S. l.], v. 12, n. 25, 2020.

ROVIRA, A. M. Problemas en el adolescente, mindfulness y rendimiento escolar en estudiantes de secundaria. Estudio preliminar. **Propósitos Y Representaciones**, v. 8, n. 1, p. 1-18, 2020.

SILVA, J. G. da; TEIXEIRA, M. L. de O.; FERREIRA, M. de A. Alimentação na adolescência e as relações com a saúde do adolescente. **Texto & Contexto – Enfermagem**, 2014, v. 23, n. 4, 2014.

VEYTIA-LÓPEZ, M.; GUADARRAMA, R. G, MÁRQUEZ-MENDOZA, O.; GÓMEZ, R. J. F. Mindfulness y síntomas de depresión en adolescentes mexicanos estudiantes de bachillerato. **Actualidades en Psicología**, v.30, n. 121, p. 39-48, 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Adolescent health**. Disponível em: [https://www.who.int/health-topics/adolescent-health#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/adolescent-health#tab=tab_1). Acesso em: 25 set. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## COOPERVEREDA UMA REDE ALIMENTAR ALTERNATIVA E DE (R)EXISTÊNCIA AGRÍCOLA

COOPERVEREDA AN ALTERNATIVE FOOD NETWORK AND AGRICULTURAL (R)EXISTENCE

COOPERVEREDA UNA RED ALIMENTARIA ALTERNATIVA Y UNA (R)EXISTENCIA AGRÍCOLA

Luis Gustavo Rios<sup>1</sup>, Cristiane Maria Tonetto Godoy<sup>2</sup>, Leoni Terezinha Wammes<sup>3</sup>, Paulo Henrique de Oliveira<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Mestrando Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UTFPR, Bolsistas Capes

<sup>2</sup> Doutora em Extensão Rural, Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UTFPR, Bolsistas PNP/DCapes

<sup>3</sup> Doutoranda Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UTFPR.

<sup>4</sup> Doutor em Fitotecnia, Docente Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UTFPR

### RESUMO

As atuais formas de comercialização de alimentos têm formado os grandes impérios alimentícios, o que acabou gerando diversas críticas sobre como se produz esses alimentos, visto que são alimentos de baixa qualidade nutricional além que contribui para o aumento das desigualdades sociais e impactos ambientais. Nesse panorama, surgem redes alimentares alternativas com bases em agriculturas ecológicas e que buscam produzir e distribuir alimentos mais saudáveis e de maior qualidade nutricional, valorizando o local e em cadeias curtas de comercialização. O presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a rede alimentar alternativa da Cooperativa dos Produtores Orgânicos e Agroecológicos do Sudoeste do Paraná (COOPERVEREDA), município de Verê, Paraná/Brasil, buscando contextualizar o micro e o macro dessa cooperativa observando suas resistências e (r)existências às redes convencionais de produção, sua história, singularidade e sua identidade.

**Palavras chave:** Agricultura. Agroecologia. Sustentabilidade. Alimentos Saudáveis.

### RESUMEN

Las formas actuales de comercialización de alimentos han formado los grandes imperios alimentarios, lo que terminó generando varias críticas sobre cómo se producen estos alimentos, ya que son alimentos de baja calidad nutricional, además de contribuir al aumento de las desigualdades sociales y los impactos ambientales. En este escenario, aparecen redes alimentarias alternativas basadas en la agricultura ecológica y que buscan producir y distribuir alimentos más sanos y con mayor calidad nutricional, valorizando el lugar y en cadenas de comercialización cortas. Este artículo tiene como objetivo presentar y analizar la red de alimentos alternativos de la Cooperativa dos Produtores Orgânicos e Agroecológicos do Sudoeste do Paraná (COOPERVEREDA), condado de Verê, Paraná/Brazil, buscando contextualizar lo micro y lo macro de esta cooperativa observando su resistencia y (r) existencias a las redes de producción convencionales, su historia, singularidad e identidad.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



**Palabras clave:** Agricultura. Agroecología. Sustentabilidad. Alimentos saludables.

## ABSTRACT

The current forms of food marketing have formed the great food empires, which ended up generating several criticisms about how these foods are produced, since they are foods of low nutritional quality in addition to contributing to the increase of social inequalities and environmental impacts. In this scenario, alternative food networks have emerged based on ecological agriculture and that seek to produce and distribute healthier foods with greater nutritional quality, valuing the place and in short marketing chains. This article aims to present and analyze the alternative food network of the Cooperativa dos Produtores Orgânicos e Agroecológicos do Sudoeste do Paraná (COOPERVEREDA), municipality of Verê, Paraná/Brazil, seeking to contextualize the micro and macro of this cooperative observing its resistance and (r) existences to conventional production networks, their history, uniqueness and identity.

**Key words:** Agriculture. Agroecology. Sustainability. Healthy Foods.

## INTRODUÇÃO

As atuais formas de comercialização de alimentos têm formado os grandes impérios alimentícios, o que acabou gerando diversas críticas sobre como se produz esses alimentos, visto que são alimentos de baixa qualidade nutricional além que contribui para o aumento das desigualdades sociais e impactos ambientais. Nesse panorama, surgem redes alimentares alternativas com bases em agriculturas ecológicas e que buscam produzir e distribuir alimentos mais saudáveis e de maior qualidade nutricional, valorizando o local e em cadeias curtas de comercialização.

Dessa forma, o município de Verê, Paraná/Brasil, com a fundação do Centro de Apoio e Promoção a Agroecologia (CAPA), no ano de 1996, ocorreu um fomento pela produção orgânica e agroecológica na região, resultando também na criação da rede alimentar alternativa da Cooperativa dos Produtores Orgânicos e Agroecológicos do Sudoeste do Paraná (COOPERVEREDA). Ambas instituições tem em seus fundamentos os princípios agroecológicos para a produção de alimentos e modo de vida do agricultor e agricultora.

Assim, o presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar a COOPERVEREDA no município de Verê, Paraná, buscando contextualizar o micro e o macro dessa cooperativa observando suas resistências e (r)existências às redes convencionais de produção, sua história, singularidade e sua identidade. Como metodologia foi utilizado os dados encontrados em documentos e sites, e a análise social e fenomenológica em uma perspectiva macro e micro em que a cooperativa participa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## CONTEXTUALIZAÇÃO

Vivemos um momento em que qualquer certeza pode se ruir, formando fragmentos. É um tempo de incertezas. Alguns autores buscam definir e até nomear esse período contemporâneo que vivemos, denominando de modernidade, modernidade tardia ou pós-modernidade, mas qual seja a nomenclatura vivemos em um período singular da história humana, cheio de incertezas e descrenças no qual parece que todo o sistema que vivemos irá ruir diante de nossos pés (BAUMAN 1999; GIDDENS, 1991; BECK, 1997).

No que se refere a alimentação estamos inseridos fortemente em um sistema que nos afasta do contato com a forma de produzir os alimentos. O alimento agora é comprado e adquirido em uma rede de mercados ou até mesmo pelos serviços de delivery, desvinculando a noção do consumidor e a sua relação com sua alimentação, sendo essa característica apenas mais uma do livre comércio e da estrutura do sistema que estamos inseridos. Para Polanyi (2000), esse modelo de sistema é responsável por uma grande alienação da racionalidade dos sujeitos. Essa forma de interação mercantil acaba tornando responsável por uma degeneração moral e uma crise sociocultural, alienando os indivíduos na lógica do livre mercado e ofuscando objetivos sociais e políticos mais profundos.

A partir da segunda metade do século XX a agricultura passa a ser um do setor inserido fortemente na lógica de mercado, transformando camponeses e camponesas em agricultores e agricultoras, bem como seus saberes e vivências agrícolas passam a serem inseridos no capitalismo moderno (ABRAMOVAY, 2003). Os seus antigos modos de fazeres, manejos e cuidados agrícolas moviam-se sobre saberes geracionais (PLOEG, 2009). Essa transformação acaba ocasionando diversos impactos e problemas. Os autores Cruz, Matte e Schneider (2016, p. 11) ao refletirem sobre os alimentos ultra processados e a relação direta com a obesidade, acrescentam “a chamada alimentação ultra processada e o desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis, como é o caso, por exemplo, de doenças cardíacas, hipertensão e diabetes.”

Nessa concepção, podemos observar que as mudanças advindas pela Revolução Industrial provocaram alterações, tanto para o rural quanto para as indústrias, na medida em que aumentava a demanda por alimento para a grande massa de trabalhadores. Ainda, pode ser citadas as mudanças macroestruturais advindas das novas tecnologias do pós-fordismo e a constituição de uma sociedade em rede, o que acabou contribuindo para a intensificação dos processos de desterritorialização e reterritorialização nas sociedades contemporâneas (HAESBAERT, 2007; CASTELLS, 2009).

Uma lógica que pregava o crescimento a qualquer custo, não importando com as externalidades e com os contingentes que eram jogados a periferia da sociedade. Para Castilla *et al.* (2000), a configuração de uma rede social pode ser definida como um conjunto de nós ou atores (pessoas ou organizações) ligados por relações sociais ou laços de um tipo especificado.

Pensando sobre o ponto de vista dos diversos autores podemos afirmar que as redes agroecológicas surgem como uma alternativa a esse modelo de agricultura e relação com a alimentação. As redes auxiliam diretamente no remodelamento de como o poder capital age

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



nos sistemas agroalimentares, onde a coerência dos consumidores em relação ao alimento desenvolve um peso moral na escolha por produtos não degradantes, gerando o pensamento construído através de experiências e vivências, onde é construído o tecido social, que serve de aporte para a sociedade organizada que preza por modelos que fujam do convencional. De acordo com Darolt (2016), as redes alternativas propõem novos princípios de troca, realocação dos alimentos, retomam valores, tradições e novos tipos de relações entre produtores e consumidores.

As redes agroalimentares tem seu peso na transformação do espaço e cultura, pois suas inovações sociais são reflexivas ao passo que geram circuitos curtos mais sustentáveis (ZIZEK; MILBANK, 2011). As redes alimentares alternativas são muito diversas e privilegiam os circuitos curtos (CC) de comercialização, tais como as feiras do produtor, entrega de cestas, pequenas lojas de produtores, venda na propriedade ligada ao agroturismo, venda institucional para alimentação escolar, entre outras formas de venda direta (DAROLT, 2016).

A produção de alimentos advinda do método convencional não é valorativa para a sociedade de subsistência, ao passo que está se ampara unicamente no lucro, a qualquer preço, valor que recai sobre o ambiente e sociedade de tal forma que muitas vezes irreversível em escala humana, pois corrompe o ambiente e sua cultura, em sua ótica egoísta capitalista, que não valoriza a produção local. Assim,

Em determinados locais, as economias alternativas têm esculpido posições relativamente independentes no sistema alimentar, o que evidencia o incentivo desse movimento à construção de mercados justos, com base na mudança dos consumidores, que optam por formas de alimentação alternativa, reforçando práticas de estímulo à produção local. (CRUZ; MATTE; SCHNEIDER, 2016, p.14)

Ploeg (2008) utiliza o conceito “Impérios Alimentares” para tipificar o modelo de sistema alimentar hegemônico. O que queremos para o futuro é edificar grandes silos, hoje cheios, a um preço de esgotamento do meio. Isso não parece muito coerente, se existem alternativas mais positivas e igualitárias, diferente do monopólio sobre a produção que grandes corporações detêm.

O apoio dos consumidores no momento da escolha por alimentos agroecológicos é um comportamento que impulsiona o mercado de produtos orgânicos e agricultura familiar, a preocupação com a saúde, da preservação do meio ambiente e a qualidade dos alimentos torna os produtos agroecológicos mais atrativos. O comportamento do consumidor reflete as escolhas feitas pelos consumidores, nos níveis domésticos ou individuais, para adquirir, armazenar, preparar e comer alimentos (CASTRO JUNIOR, 2018).

## A IMPORTÂNCIA DAS COOPERATIVAS E REDES DE CERTIFICAÇÃO ORGÂNICA

Para Ellis (2000), o desenvolvimento de produtores em situação de vulnerabilidade está fortemente atrelado as instituições e entidades, sendo elas essenciais para a ascensão desses

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



sujeitos, facilitando o acesso a informações e a diversos tipos de capitais, formando uma relação entre os atores sociais e as instituições. Ainda, o autor discorre que as principais carências dos produtores em vulnerabilidade social estão atreladas com fatores ativos e aos estoques de capital, tais como o capital físico (sendo os maquinários e insumos), o capital natural (a água e a terra), o capital humano (educação e recebimento de assistência técnica), capital social (associações, cooperativas e demais instituições) e o capital financeiro (renda, financiamentos).

As cooperativas e as unidades de certificação orgânica são uma forma de resistência aos grandes impérios alimentícios e, de certa forma, a todo o sistema vigente, e que através das cooperativas e demais unidades que participam conseguem resistir como uma unidade, mas não só, e também (r)existir. Corroborando Porto-Gonçalves (2010, p. 47), aponta “mais do que resistência, o que se tem é R-Existência posto que não se reage, simplesmente a ação alheia, mas, sim, que algo pré-existe e é a partir dessa existência que se R-Existe. Existo, logo resisto. R-Existo”.

Buttel (1995) aponta que após a década de 1970 a sociedade passa por uma forte crença na ciência e no progresso, e o rural também se transforma, resultando na Revolução Verde (responsável pelo modelo da agricultura convencional). O autor descreve que, a agricultura convencional exaure as forças biofísicas do planeta através do manejo incorreto da natureza, dos insumos agrícolas extremamente tóxicos (fertilizantes, herbicidas e fungicidas) causando um profundo esgotamento dos recursos naturais, devastação de floresta, poluição dos ares, águas e terras, e esses malefícios muitas vezes são amplamente ignorados e camuflados. Giddens (1991, p. 152) apresenta que,

A possibilidade de catástrofe ecológica é menos imediata que o risco de uma grande guerra, mas suas implicações são igualmente perturbadoras. Danos ambientais irreversíveis de longo prazo podem já ter ocorrido, talvez envolvendo fenômenos dos quais ainda não estamos a par.

Nesse mesmo contexto, Giddens (1991) e Buttel (1995) vão além, pois descrevem sobre o grande impacto ambiental ocasionado pela agricultura convencional. Ainda, discorrem sobre a relação da agricultura convencional e do agronegócio, apontando que ambos trazem uma forte ligação à lógica industrial e capitalista, juntamente com os processos modernizantes, ocasionando diversos malefícios também sociais, como o êxodo rural, ocasionando cada vez mais desigualdades sociais e exploração.

Milton Santos (1993, p. 58) apresenta dados de que em “1940, quando a população urbana representava 31,2% da população total brasileira, somente o Sudeste ultrapassava esse índice, com cerca de 39% de urbanos”. Entretanto, 40 anos depois, “em 1980, é a região Sudeste a mais urbanizada, com um índice de 82,79%. A menos urbanizada é a Região Nordeste, com 50,14% de urbanos, quando a taxa de urbanização do Brasil era de 65,57%.” A população se torna predominantemente urbana, como um dos resultados da Revolução Verde. Podemos assim concluir, que a população do Brasil, até a metade do século XX, era predominantemente rural e vivia de alguma forma no meio agrícola mantendo alguma ligação próxima natureza-agricultura. Podemos constatar que em menos de 40 anos o cenário todo se modificou, invertendo uma população predominante rural para uma predominantemente urbana, podemos



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



chegar a diferentes pontos para que isso tenha ocorrido, mas com certeza a Revolução Verde é um dos pontos responsáveis.

E diante a todo um cenário de êxodo rural, de capitalização do campo e marginalização dos pequenos produtores, podemos compreender as redes de cooperativas orgânicas e de alimentos alternativos como uma resistência a toda essa forma produção convencional e uma (r)existência. Tendo em vista, que ela é uma retomada e uma manutenção de novas formas de agricultura e relações sociais e ambientais (BUTTEL, 1995; PORTO-GONÇALVES, 2010).

## **PRODUÇÃO ORGÂNICA E A COOPERATIVA DOS PRODUTORES ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS DO SUDOESTE DO PARANÁ (COOPERVEREDA)**

O município de Verê está localizado na região sudoeste do Paraná e na microrregião de Francisco Beltrão, tendo aproximadamente 7.878 habitantes, dos quais 4.597 residem no meio rural (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Pelo Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) é possível constatar que no município de Verê possui 1.011 estabelecimentos agropecuários (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017), existindo 34 estabelecimentos com o certificado de produção orgânica (BRASIL, 2022).

A agricultura orgânica no município teve seu início com o trabalho do Centro de Apoio e Promoção a Agroecologia (CAPA), no ano de 1996. O Centro foi o grande divulgador de uma produção mais limpa e socialmente mais justa, de acordo com os princípios agroecológicos, tendo também sido o responsável em atrair outras instituições vinculadas a produção orgânica. Nesse sentido, muitos agricultores iniciaram na produção orgânica e se tornaram certificados através do trabalho do CAPA.

A COOPERVEREDA surge a partir desse contexto no ano de 2015. O CAPA, e de alguma forma a COOPERVEREDA, trazem um contexto de manutenção e de resgate ao modelo campestre dentro do processo de ganha-ganha, onde o meio ambiente e sociedade são beneficiados com modelo amparado em redes alimentares alternativas. Porter e Van Der Linde (1995) afirmaram que a adoção de práticas de gestão ambiental por parte das organizações tende a gerar uma situação “ganha-ganha”, onde tanto o meio ambiente quanto o desempenho produtivo são favorecidos. Fato que é percebido, pela sociedade quando esta opta por produtos de origem agroecológica, valorando os produtores e fomentando o modelo de base agroecológica.

Podemos compreender a COOPERVEREDA como uma rede alimentar alternativa, pois ela se desvincula da produção convencional de alimentos. Cruz, Matte e Schneider Matte (2016, p. 13) apontam que as redes alimentares convencionais trazem gigantescos prejuízos sociais, ambientais e na saúde das pessoas e assim “com exigências crescentes tanto sobre a qualidade nutricional como sobre a disponibilidade, evidenciam a relevância das reflexões sobre as estratégias alimentares e os modelos de abastecimento das sociedades no século XXI.”

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Desta forma, cada vez mais se evidencia e se valoriza o local e alimentos mais saudáveis. Hall (2020) aponta que ao mesmo tempo em que vivemos em um momento de identidades globalizantes que absorvem demais identidades culturais em uma só através do enorme “boom” da globalização atual, gerada pelas mídias, propagandas, internet e demais tecnologias, a identidade local e a noção do local afloram, provavelmente como um reflexo de movimento contrário a essa noção globalizante e como um suspiro de tentativa de manutenção identitária.

Nessa mesma concepção podemos, também, compreender que “os alimentos também possuem um significado cultural que não só produz identidades sociais como também caracteriza estilos de vida” (CRUZ; MATTE; SCHNEIDER, 2016, p. 13). Dessa forma, podemos compreender que quem busca redes alimentares alternativas como no cenário analisado dos produtos orgânicos da COOPERVEREDA no sudoeste do Paraná, possui uma identidade cultural alternativa da convencional, escapando um pouco da norma, na busca de alimentos mais saudáveis e de qualidade e na valorização de redes locais.

A COOPERVEREDA, além da sua produção ser vendida/encaminhadas para redes de distribuição, levando os produtos diretos aos consumidores, como a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e a Federação de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado do Paraná (FECAFES), também levam direto para os consumidores tanto no sudoeste quanto para a capital (Curitiba – PR) e demais regiões do estado. Ademais, ela também comercializa direto nas feiras na região e em algumas feiras com apoio da Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR), campus Pato Branco, reduzindo o circuito da rede produtor-consumidor, valorizando a produção e a rede local.

A COOPERVEREDA (2022), possui 53 cooperados, em diversos municípios do sudoeste paranaense. Dos quais 19 possuem certificação orgânica e desses 13 são do município de Verê, correspondendo mais de 30% do total dos produtores certificados orgânico do município. Para Giralda Seyferth (2011), existem múltiplas identidades camponesas, mais ou menos inseridas na lógica de mercado e da modernização, e diferentes tipos de identidade dos agricultores e agricultoras, também, diferentes identificações dentro dos mais diversos grupos sociais presentes no campo.

Esses produtores formam, em sua unidade, uma identidade cultural própria, pois o processo de identificação se relaciona com a alteridade, ou seja, começa na relação com o outro, quando não o somos, nos auto identificamos diferente dos outros (SEYFERTH, 2011; HALL, 2020), e nesse processo fica evidente nos produtores da COOPERVEREDA, ao não serem produtores convencionais e não se identificarem com eles, inicia-se o processo da construção das suas próprias identidades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

## CONCLUSÕES

Podemos concluir que os produtores encontram em instituições como o CAPA, e COOPERVEREDA uma possibilidade de melhoria de qualidade de vida, bem como aumentarem seus diferentes tipos de capitais. Além disso, é de suma importância valorizarmos a rede local de alimentos, permitindo oferecer alternativas aos grandes impérios alternativos, propiciando alimentos mais saudáveis e uma produção limpa e justa socialmente, bem como com um retorno econômico que permita uma qualidade de vida. Podemos concluir que a COOPERVEREDA, sede em Verê, é uma rede alimentar alternativa e uma resistência ao sistema convencional e (r)existe como instituição.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **É necessário cobrar resultados de assentados: pesquisador defende lógica empreendedora da agricultura familiar para os assentados**. O Estado de São Paulo, 21 dez. 2003. Nacional, p. 7. Entrevista.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Zahar, 1999.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; SCOTT, L. (Orgs.). **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP. 1997.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Orgânicos: **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso em: 10 maio 2021.

BUTTEL, F. H. Transiciones agroecológicas en el siglo XX: análisis preliminar. **Agricultura y sociedad**, n. 74, p. 9-38, 1995.

CENTRO DE APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR. **Nossa história**. Disponível em: <http://www.capa.org.br>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CASTILLA, E. J.; HWANG, H.; GRANOVETTER, E.; GRANOVETTER, M. Social networks in Silicon Valley. In: MOON LEE, C.; MILLER, W. F.; HANCOCK, M. G.; ROWEN, H. S. (Ed.). **The Silicon Valley edge: a habitat for innovation and entrepreneurship**. San Francisco: Stanford University, 2000.

CASTRO JUNIOR, P. C. P. de. *et al.* **Ambiente alimentar comunitário medido e percebido: descrição e associação com Índice de Massa Corporal de adultos brasileiros**. 2018. 175 f. Tese (Doutorado em Epidemiologia em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/27009>. Acesso em: 28 abr. 2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:

APOIO:

CRUZ, F. T. da; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias**. Editora da UFRGS, 2016. 324 p.

COOPERATIVA DOS PRODUTORES ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS DO SUDOESTE DO PARANÁ. **Institucional**. 2022. Disponível em: <https://capa.org.br/parcerias-vere/>. Acesso em: 2 mar. 2021.

DAROLT, M. R. *et al.* Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, p. 01-22, 2016.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford: Oxford University, 2000.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?. In: EDGARDO L. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. p.133-168. (Colección Sur Sur)

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. Unesp, 1991.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 12. ed. Lamparina, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?=&t=destaques>. Acesso em: 27 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 19 mai. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/vere/panoram>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

PLOEG, J. D. V. D. **Camponeses e Impérios Alimentares Lutas por Autonomia e Sustentabilidade na Era da Globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

PLOEG, J. D. V. D. Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, P. (Org.), **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 17-32.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.



PORTER, M.E.; LINDE, C.V.D. Green and competitive: ending the stalemate. **Harvard Business Review**, v. 73, n. 5, p. 20-134, 1995.

PORTO-GONÇALVES, C. W. De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência Latino-Americano. **GEOgraphia**, v. 8, n. 16, p. 41-55, 2010.

REDE ECOVIDA. **Rede de Agroecologia ECOVIDA**. 2022. Sobre. Disponível em: <http://ecovida.org.br/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. Edusp, 2013.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p.180-219, 2011.

SEYFERTH, G. Campesinato e o Estado no Brasil. **Mana**, v. 17, n. 2, p. 395-417, 2011.

SILVA JÚNIOR, G. L. da; DE SOUZA, R. M. As Comunidades Tradicionais e a Luta por direitos étnicos e coletivos no Sul do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 33, n. 2, p. 128/142-128/142, 2009.

ZIZEK, S.; MILBANK, J. **The monstrosity of Christ: paradox or dialectic?**. MIT Press, 2011.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## DESENVOLVIMENTO GLOBAL E SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

GLOBAL DEVELOPMENT AND SUSTAINABILITY: CHALLENGES AND POSSIBILITIES

DESARROLLO GLOBAL Y SOSTENIBILIDAD: RETOS Y POSIBILIDADES

Schana Shirley SILVA<sup>1</sup>, Deise de Moura TOLFO<sup>2</sup>, Dione Joel THOMAS<sup>3</sup>, Euclides SPIES<sup>4</sup>,  
Rozelaine Rubia Bueno D'ALMEIDA<sup>5</sup>, Carlos Eduardo Ruschel ANES<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. e-mail: schanass@hotmail.com

<sup>2</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. e-mail: deisetolfors@hotmail.com.

<sup>3</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. e-mail: dionejthomas@gmail.com

<sup>4</sup> Discente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. e-mail: euclidesspies@gmail.com

<sup>5</sup> Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. e-mail: prrozelaine@gmail.com

<sup>6</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* de Cerro Largo/RS. e-mail: carlos.anes@uffs.edu.br

### RESUMO

O conceito de desenvolvimento evoluiu ao longo do tempo até que, enfim, pudesse ser compreendido por uma parcela considerável da sociedade. Hoje, entende-se o desenvolvimento como algo que engloba os aspectos econômicos, sociais e ambientais de uma população, aproximando-se, por conseguinte, do conceito de desenvolvimento sustentável. Em vista disso, este estudo teve como objetivo analisar a questão ambiental diante dos desafios globais de desenvolvimento. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, exploratória e qualitativa, de modo que o próprio referencial teórico do estudo originou os resultados e as discussões aqui apresentadas. Quanto aos princípios abordados nesta pesquisa, vale ressaltar que foram tratados aqueles do desenvolvimento econômico, social e sustentável, o desenvolvimento global diante do tripé da sustentabilidade e, por fim, o bem-estar como alternativa ao desenvolvimento. Analisou-se a evolução do conceito de desenvolvimento, que, como se sabe, foi moldada pelos momentos históricos, tentando contemplar a visão de que os seres humanos fazem parte do meio ambiente. Dessa forma, verificou-se que existem diferentes pontos de vista em relação ao desenvolvimento sustentável; além disso, observou-se o paradoxo existente entre a dinâmica do desenvolvimento econômico e a sociedade *per se*, de modo a levantar questionamentos sobre como proporcionar um bem-estar gerador de qualidade de vida para os cidadãos.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

The concept of development has evolved during the past decades so that it could finally be understood by a part of the society. Today, the term development can be seen as a mixture of the economic, social, and environmental aspects of a population – its understanding is related to the concept of sustainable development. In this light, this study aimed at analyzing the environmental issues and the global development challenges. For this purpose, a bibliographical, exploratory, and qualitative research was carried out, so that the theoretical framework of the study originated its results and discussions. As for the principles studied in this research, it is worth mentioning that the principles of economic, social, and sustainable development were addressed, as well as the principles of global development in view of the tripod of sustainability and, finally, well-being as an alternative to development. An evolution on the concept of development was analyzed, which, as we know, was shaped by historical moments – we also tried to reflect on the idea that human beings are part of the environment. Thus, we found out that there are different points of view of sustainable development; moreover, we also observed the existing paradox between the dynamics of economic development and society per se to raise questions on how to achieve a well-being that promotes quality of life for citizens.

**Keywords:** Environment. Development. Sustainability.

## RESUMEN

El concepto de desarrollo pasó por diferentes momentos hasta llegar a una comprensión, en general, comprendida por gran parte de la sociedad. Actualmente se trata del desarrollo como aquel que engloba los aspectos económicos, sociales y ambientales de una población, acercándose al concepto de desarrollo sostenible. Por lo tanto, este estudio tuvo como objetivo analizar la cuestión ambiental frente a los desafíos del desarrollo global. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica, exploratoria y cualitativa, de modo que el marco teórico del estudio originó sus resultados y discusiones. Se abordaron los principios del desarrollo económico, social y sostenible, así como el desarrollo global en vista del trípede de la sostenibilidad y, finalmente, el bienestar como alternativa al desarrollo. Se analizó una evolución sobre el concepto de desarrollo, el cual estuvo conformado por momentos históricos, tratando de contemplar la visión de que el ser humano es parte del medio ambiente, se encontró que existen diferentes puntos de vista en relación al desarrollo sustentable, así como así como se observó la paradoja existente entre la dinámica del desarrollo económico y la sociedad misma con el logro de un bienestar que genere una calidad de vida efectiva para las personas

**Palabras clave:** Medio ambiente. Desarrollo. Sustentabilidad.

## INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que, hoje, o conceito de desenvolvimento está amplamente difundido na sociedade – entretanto, em diversos momentos da história, houve diferentes entendimentos e aplicações quanto ao real significado do termo, até chegarmos ao que se pode considerar como um consenso. De acordo com Feijó, Valente e Carvalho (2012), ao longo do tempo, a compreensão sobre a riqueza e o conceito de desenvolvimento ou progresso foram se modificando. Isso remonta à concepção mercantilista de riqueza como acúmulo de metais

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



preciosos, à ideia fisiocrática de que apenas a agricultura produzia riqueza, relacionando-se, inclusive, com a concepção mais moderna traduzida no conceito de Produto Interno Bruto (PIB).

Nesse sentido, Oliveira (2002, p. 40) esclarece que “o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”. Feijó, Valente e Carvalho (2012), aliás, reiteram essa ideia, afirmando que, ao longo das décadas, tornou-se um consenso pautar o desenvolvimento em uma abordagem mais holística, que leva em consideração que o progresso deve ser, ao mesmo tempo, econômico, social e sustentável e, por vezes, precisa ser discutido aliado ao conceito de bem-estar. Por isso, entende-se que o desenvolvimento não concerne tão somente aspectos de nível econômico, mas também engloba diversas outras questões relativas a mudanças estruturais e reais.

A partir disso, nasce o conceito do tripé da sustentabilidade, também conhecido como *Triple Bottom Line*, o qual considera as perspectivas econômica, social e ambiental. Lourenço e Carvalho (2013) argumentam que o conceito avalia o desempenho organizacional pelo lucro proporcionado pelo negócio em conjunto com a performance nas dimensões econômica, social e ambiental. Dessa forma, uma organização precisa ser administrada considerando estas três dimensões para que seja bem-sucedida, lucrativa e entregue valor. De modo similar, pode-se estender essa lógica ao desenvolvimento de uma nação, que também deve seguir essas dimensões em sua administração.

Em vista da evolução do conceito de desenvolvimento, cujos importantes fatores propulsores têm sido a sustentabilidade e a relevância da tridimensionalidade da sustentabilidade, é necessário debater a temática dos desafios globais pautados no tripé da sustentabilidade. Assim, o objetivo deste estudo é analisar a questão ambiental diante dos desafios globais de desenvolvimento. Esta pesquisa se justifica pela urgência em proporcionar um desenvolvimento que atue de forma equilibrada no tratamento de aspectos econômicos, sociais e ambientais, com foco final na geração de bem-estar às populações.

No que tange aos procedimentos utilizados neste estudo, a metodologia pode ser considerada como pesquisa bibliográfica, baseada em uma perspectiva teórica sobre os princípios e a relação do desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável. Afinal, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 75), “a perspectiva teórica proporciona uma visão sobre onde se situa a formulação dentro de um campo de conhecimento no qual iremos caminhar”. Por essa razão, estudaram-se diferentes autores e abordagens sobre os tipos de desenvolvimentos supracitados, visando resgatar conceitos e informações que formaram a base de construção do debate em questão.

Quanto à abordagem de estudo, utilizou-se o método qualitativo: de acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), este método visa não apenas compreender as relações entre atores e seu papel na sociedade, como também analisar e interpretar aspectos de maior profundidade, descrevendo a complexidade do ser humano. Assim, para a construção deste estudo, as discussões apresentadas foram construídas com base nos estudos de obras de diferentes autores que tratam sobre a temática do desenvolvimento, como já sublinhado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Quanto aos objetivos do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória. Conforme Teixeira, Zamberlan e Rasia (2009), este tipo de pesquisa tem por objetivo investigar uma situação para prover aproximação e familiaridade com o assunto, o fato ou o fenômeno e, assim, gerar maior compreensão a seu respeito. Neste estudo, com base na exploração dos conceitos e discussões já existentes, foi realizada uma reflexão teórica e temática do desenvolvimento, com vistas a gerar conclusões pertinentes sobre o assunto.

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GLOBAL: REFLEXÕES TEÓRICAS

Considerando o objetivo deste estudo, este tópico apresenta os resultados da pesquisa a partir do desenvolvimento de uma argumentação concisa referente à questão ambiental no que tange os desafios globais ao desenvolvimento.

### Princípios do desenvolvimento econômico, social e sustentável

Feijó, Valente e Carvalho (2012) argumentam que, inicialmente, a ideia de desenvolvimento foi associada ao crescimento econômico, que originou a construção dos sistemas de contabilidade nacional e deu importância ao conceito de PIB. Posteriormente, em função da constatação de que o crescimento econômico não necessariamente significava progresso social, isto é, melhor distribuição da riqueza, passou-se a utilizar a denominação desenvolvimento econômico e social. Após essa nova denominação, o social ganhou proeminência em relação ao econômico e deu origem ao sistema de indicadores sociais, especialmente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Num terceiro momento, a questão ecológica ganhou relevância e, então, a expressão desenvolvimento sustentável surgiu, fazendo com que, nessa fase, o ambiental ganhasse proeminência em relação ao social e ao econômico.

Segundo Oliveira (2002), na perspectiva econômica, o desenvolvimento trata do crescimento, ou seja, incrementos positivos no produto e na renda, transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como saúde, educação, habitação, transporte, alimentação e lazer. A esse respeito, Bresser-Pereira (2008) sugere que o desenvolvimento econômico pode ser compreendido como o processo sistemático de acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital. Como consequência desse processo, haveria o aumento da produtividade ou da renda por habitante e, inclusive, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade.

Como já mencionado, um dos marcos do desenvolvimento econômico foi o conceito de PIB. Conforme Oliveira (2002), contudo, durante muito tempo o crescimento econômico foi entendido como desenvolvimento econômico – e o PIB, tendo sido criado para medir o crescimento econômico através de transações que possam ser mensuradas em valores monetários, por vezes, desconsiderava o progresso, o bem-estar ou a qualidade de vida das pessoas.

Conclui-se, então, que o PIB não se destina somente a aspectos voltados à sociedade, mas também a mensurar o volume de produção num período e a mensurar a geração de renda que decorre do emprego de recursos produtivos.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Além disso, fora do contexto econômico, outros elementos fazem com que o PIB não seja um bom indicador do desenvolvimento – a título de exemplo, pode-se citar atividades como o trabalho doméstico e o trabalho voluntário, que não são considerados no cálculo do PIB. Ademais, o PIB não considera a destruição de recursos naturais, necessária à produção de riqueza, seja de bens ou de serviços e também não contabiliza transações que diminuam ou reflitem queda do bem-estar da sociedade. Ainda, o PIB não contabiliza a produção ilegal ou subdeclarada que fazem parte da economia informal. Consequentemente, é possível afirmar que o PIB não é um bom indicador do bem-estar das sociedades (FEIJÓ; VALENTE; CARVALHO, 2012).

Assim, percebe-se que somente um indicador não é capaz de abarcar a totalidade que o desenvolvimento de uma nação contempla. Para Oliveira (2002), que corrobora tal perspectiva, o crescimento econômico precisa acontecer em ritmo capaz de atender às solicitações das distintas classes sociais, regiões e países. Para o autor, portanto, o desenvolvimento é entendido como uma resultante do processo de crescimento, cuja maturidade se dá ao atingir o crescimento autossustentado. Em outras palavras, ao alcançar a capacidade de crescer sem fim, de maneira contínua.

Para Bresser-Pereira (2008), após ser iniciado, o desenvolvimento econômico de um território tende a ser autossustentado. Isso porque, no sistema capitalista, os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. Compreende-se, no entanto, que as taxas de desenvolvimento não são iguais para todos – mas variam conforme a capacidade das nações de formular estratégias nacionais de desenvolvimento que as permitam serem bem-sucedidas na competição global. Além disso, as nações são também dependentes de outros fatores, como o social.

Nessa perspectiva, pensar em desenvolvimento é, antes de tudo, pensar em distribuição de renda, saúde, educação e meio ambiente, interpretando-o como um processo de mudança qualitativa de uma estrutura econômica e social. Dessa forma, surge o conceito de desenvolvimento social, que sustenta que, para atingir o desenvolvimento humano, há que se reduzir a exclusão social, caracterizada pela pobreza e pela desigualdade (OLIVEIRA, 2002).

A esse respeito, Feijó, Valente e Carvalho (2012) constataram que o crescimento econômico não implica necessariamente em desenvolvimento social, o que levou os órgãos produtores de estatísticas ao desenvolvimento de um conjunto de indicadores sociais, que complementassem as estatísticas do PIB e ultrapassassem suas limitações. Desse modo, como indicador síntese de desenvolvimento econômico e social, o IDH tornou-se a principal referência, sendo amplamente reconhecido e utilizado para efeito de comparações internacionais.

Feijó, Valente e Carvalho (2012) afirmam ainda que o IDH, criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, combina indicadores de expectativa de vida, rendimento e educação e é a alternativa mais utilizada como índice alternativo ao PIB, capaz de mensurar o bem-estar das sociedades. Ainda assim, o índice não perde seu caráter polêmico, já que sofreu críticas no meio acadêmico em função das mudanças de metodologia e da não adoção como estatística oficial pela maioria dos institutos de estatística.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Constata-se, por conseguinte, que a necessidade de promover a industrialização e o crescimento econômico a todo custo, mesmo que avance para um desenvolvimento social, ofusca a visão dos planejadores e dificulta a obtenção daquilo que realmente importa no processo de desenvolvimento, ou seja, a qualidade de vida da população. Assim, mais do que o nível de crescimento ou industrialização, o que realmente é relevante é o modo como os resultados provenientes do progresso, da industrialização e do crescimento econômico são distribuídos para melhorar a vida de todos (OLIVEIRA, 2002).

Mais e mais, o movimento em torno do desenvolvimento sustentável vem crescendo, o qual visa complementar as ideias do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social no que concerne ao bem-estar e a qualidade da vida das sociedades. Conforme Lourenço e Carvalho (2013), o tema desenvolvimento sustentável tem estado muito presente em diversos âmbitos, como na arena política, social, acadêmica e midiática. Nesse ínterim, a preocupação em preservar o meio ambiente foi gerada principalmente pela necessidade de oferecer para a população futura as mesmas condições e recursos naturais atuais (OLIVEIRA, 2002). No entanto, Veiga (2010) esclarece que, até a década de 1980, o adjetivo “sustentável” era ainda jargão de engenheiros agrônomos, florestais ou de pesca, empregado para evocar a possibilidade de um ecossistema permanecer robusto e estável, apesar da exploração humana.

Teria sido somente na década de 1990 que começaram os debates sobre o chamado desenvolvimento sustentável. Tal conceito, convém sublinhar, abrange a preocupação da sociedade com a oferta futura de bens e serviços indispensáveis à sobrevivência da humanidade, de modo que as nações passaram a preocupar-se com os impactos do processo de crescimento na qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002). Um dos marcos do início da discussão sobre o desenvolvimento sustentável, aliás, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, que enfatizou a importância do tripé ambiental, social e econômico, isto é, o tripé da sustentabilidade (FEIJÓ; VALENTE; CARVALHO, 2012).

A respeito do desenvolvimento sustentável, Oliveira (2002) divide a evolução da preocupação com tal desenvolvimento em cinco temas, a saber: preservação da natureza, desenvolvimento da administração e da ciência ecológica nos trópicos, ambientalismo e crise global, ecologia global, conservação e meio ambiente e, por fim, ambientalismo global. Dessa forma, Feijó, Valente e Carvalho (2012) afirmam que, nas últimas décadas, o aumento da conscientização em relação à importância dos recursos naturais para o desenvolvimento levou ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Embora existam inúmeras definições para desenvolvimento sustentável, quando essas definições são analisadas e explicadas, os aspectos sociais e econômicos da sustentabilidade complementam os aspectos da sustentabilidade ecológica (FOLADORI, 2002). Por esse motivo, o autor sintetiza o desenvolvimento sustentável como algo incorporado à conservação da natureza externa (sustentabilidade ecológica), à sustentabilidade social e à sustentabilidade econômica. Para Oliveira (2002), a ideia de desenvolvimento sustentável está focada na necessidade de promover o desenvolvimento econômico satisfazendo os interesses da geração presente, sem comprometer a geração futura.

Evidentemente, existem entraves a serem superados, especialmente em relação à conceituação, à disponibilidade de informações estatísticas sobre aspectos do meio ambiente,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



à forma de valoração dos recursos naturais e ao conhecimento da extensão dos impactos ambientais (FEIJÓ; VALENTE; CARVALHO, 2012). Por isso, percebe-se que os desafios globais do desenvolvimento são baseados em uma dinâmica que transita entre os pilares do tripé da sustentabilidade. Isso porque as etapas de conceituação sobre o desenvolvimento não foram excludentes entre si com o passar dos anos, mas, sim, complementares umas às outras.

## O desenvolvimento global diante do tripé da sustentabilidade

Em vista da discussão apresentada acima, entende-se que os limites do desenvolvimento não são absolutos, uma vez que estão condicionados pelo estágio da tecnologia, pela organização da sociedade, pela intervenção sobre o ambiente e pela capacidade da biosfera em absorver os impactos das atividades do homem (ALCANTARA; SAMPAIO, 2017). É compreensível, assim, que o desenvolvimento, em qualquer concepção, resulte do crescimento econômico, mas, ainda mais importante, que seja acompanhado de melhoria na qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002). Não é por acaso, portanto, que o termo desenvolvimento sustentável passou a ser frequentemente discutido e entendido pela sociedade.

De acordo com Pinheiro e Bassoli (2005), ao longo das últimas décadas, transformações significativas ocorreram no âmbito de políticas públicas internas voltadas à proteção do meio ambiente, tanto no que se refere à preservação, quanto em relação à sua recuperação. Tais transformações, segundo os autores, trouxeram o meio ambiente para o centro do debate de organismos internacionais e blocos regionais, o que demonstra, mediante propostas e projetos, a importância da implementação de ações ambientais direcionadas, que se expandem mundo afora.

A questão ambiental emerge nesta rede de relações, dado que é um dos valores mais importantes para a humanidade, que se evidencia, sobretudo, quando são colocados em confronto os interesses da sociedade internacional, tanto dos países mais desenvolvidos, quanto dos que estão em desenvolvimento (PINHEIRO; BASSOLI, 2005). Segundo Meneguzzo, Chaicouski e Meneguzzo (2009), o modo de produção capitalista, que está aliado à visão linear em relação à exploração e ao uso dos recursos naturais, alterou muitos dos valores pessoais, levando os cidadãos a apresentarem um comportamento de alienação em relação ao meio ambiente.

Nessa perspectiva, para Foladori (2002), o termo meio ambiente se refere à natureza externa ao ser humano. Meneguzzo, Chaicouski e Meneguzzo (2009) também reforçam esta ideia ao afirmarem que a concepção de meio ambiente fragmentada e separada do homem, amplificada pelo modo de produção capitalista, originou uma degradação dos recursos naturais, com consequente diminuição em relação à qualidade de vida de diversas sociedades. Por outro lado, nota-se que, nas últimas décadas, as discussões sobre a crise ambiental moderna e sobre uma alternativa ambientalmente saudável para o desenvolvimento humano passaram a considerar a sociedade humana como parte do meio ambiente.

Assim, devido a tal evolução que, certamente, levará tempo para ser totalmente compreendida, a palavra sustentabilidade passou a ter uso abrangente para exprimir ambições de continuidade, durabilidade ou perenidade, remetendo ao futuro humano (VEIGA, 2010). Dessa forma, o tema da sustentabilidade tem estado presente em diversas esferas da sociedade, embora algumas pessoas ainda o taxem como “mais um modismo”: sua presença

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



constante e crescente, que perdura há algumas décadas, como já mencionado, traz uma questão que precisa e deve ser pensada. Isso se deve ao fato de ser uma das questões mais desafiadoras com a qual a humanidade já se deparou: ser sustentável nos aspectos ambientais, econômicos e sociais (LOURENÇO; CARVALHO, 2013).

Inicialmente, apesar dos importantes avanços teóricos e práticos, o desenvolvimento sustentável estava basicamente atrelado a um desempenho técnico, incluído dentro do sistema de mercado capitalista, sem atingir nem questionar as relações de propriedade e apropriação capitalistas, que acabavam por gerar pobreza, diferenciação social e injustiça (FOLADORI, 2002). Percebe-se, no entanto, que o conceito de desenvolvimento sustentável está sendo cada vez mais legitimado como um novo valor, cujo sentido essencial é o de responsabilidade pelas condições de vida das futuras gerações (VEIGA, 2010). Felizmente, essa ideia tem sido largamente fomentada.

A esse respeito, Oliveira (2002) afirma que, por muito tempo, foi negligenciado que as pessoas são tanto os meios quanto o fim do desenvolvimento econômico. E que, mais importante do que o simples nível de crescimento ou de industrialização, é o modo como os frutos do progresso, da industrialização, do crescimento econômico são distribuídos para a população para melhorar a vida de todos. Neste sentido, então, pode-se afirmar que o conceito de desenvolvimento sustentável nasceu incorporando à sustentabilidade ambiental uma sustentabilidade social e econômica (FOLADORI, 2002).

Lourenço e Carvalho (2013) argumentam que, inicialmente, os holofotes sobre o desenvolvimento sustentável estavam pautados na dimensão ambiental. A inclusão de aspectos sociais nos debates e práticas de sustentabilidade era marginal, se comparada aos aspectos econômicos e ambientais. Ademais, os autores afirmam que o debate sobre o tema desenvolvimento sustentável é cercado de aspectos polêmicos, de modo que o *Triple Bottom Line* deveria gerar nas organizações e na sociedade uma reflexão acerca da importância de se considerar não somente os aspectos ambientais, mas também a questão econômica e social.

Em vista do exposto até aqui, entende-se que, no passado, as reflexões sobre o desenvolvimento sustentável eram um grande desafio, embora o intenso debate sobre o tema mostrasse um desejo premente a ser realizado. Hoje, certamente, é um avanço considerável que as organizações, os meios acadêmicos e a mídia apresentem um novo olhar cuidadoso em relação às questões ambientais. Pode-se concluir, então, que um importante, senão o principal, resultado de todo esse debate é a atenção mundial voltada para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Segundo o site Estratégia ODS (2021), os ODS são uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, criada em setembro de 2015 e composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até o ano de 2030. Nesta agenda, estão previstas ações de erradicação da pobreza, melhorias de segurança alimentar, de agricultura, de saúde, de educação, de igualdade de gênero, de redução das desigualdades, aperfeiçoamento de energia, de água e saneamento, dos padrões sustentáveis de produção e de consumo, nas mudança do clima, nas cidades sustentáveis, da proteção e do uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, progresso na infraestrutura, na industrialização, etc.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Ainda de acordo com o site Estratégia ODS (2021), os temas dos ODS podem ser divididos em quatro dimensões principais:

- a) Social: relacionada às necessidades humanas, de saúde, educação, melhoria da qualidade de vida e justiça;
- b) Ambiental: trata da preservação e conservação do meio ambiente;
- c) Econômica: aborda o uso e o esgotamento dos recursos naturais, a produção de resíduos, o consumo de energia, entre outros;
- d) Institucional: diz respeito às capacidades de colocar em prática os ODS.

Neste contexto, o desenvolvimento é concebido com base nos pilares do tripé da sustentabilidade e no seu aspecto institucional. A realidade atual demonstra que, mesmo que as discussões e os debates ocorram há décadas, o tema da sustentabilidade e desenvolvimento estão em voga e são tratados também pelo viés do bem-estar da sociedade. Isso porque os ODS são um apelo global que visa acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, como apresentado no site das Nações Unidas Brasil (2021).

Conforme Lourenço e Carvalho (2013), a respeito do tema da sustentabilidade e do desenvolvimento, as questões ainda se repetem e se contrapõem, especificamente no que tange ao questionamento sobre o que a humanidade tem negociado para que o desenvolvimento ocorra. Obviamente, o desenvolvimento global é um aspecto complexo, que envolve inúmeros fatores e diferentes desafios, de modo que conciliar a sustentabilidade aos fatores econômicos e sociais é uma provaçãõ constante. Espera-se, entretanto, que diante dos progressos e avanços em ciência, política e tecnologias, torne-se possível que o desenvolvimento e a sustentabilidade sejam conciliados em um curto prazo.

## Bem-estar como alternativa ao desenvolvimento

Recentemente, Feijó, Valente e Carvalho (2012) argumentaram que o desenvolvimento deve englobar as dimensões econômica, social e ambiental. Assim, tal conceito se aproximaria da definição de bem-estar, ou seja, uma economia economicamente saudável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. A discussão sobre o bem-estar, dentro dessa perspectiva, estaria próxima do conceito de desenvolvimento sustentável, visto que englobaria as partes econômicas e sociais. Estas, por sua vez, devem estar alinhadas ao contexto ambiental para que busquem garantir meios de desenvolver bem-estar nas pessoas.

Simultaneamente, pode-se afirmar que o conceito de bem-estar também se aproxima do desenvolvimento social, uma vez que as pessoas buscam constantemente meios para garantir seu próprio bem-estar. Segundo Santos *et al.* (2012), o desenvolvimento é um meio para uma finalidade maior: o homem, isto é, o social, pois o desenvolvimento humano possibilita a construção de condições que provêm a evolução de potencialidades e de autoconhecimento. O desenvolvimento, assim, teria a finalidade de criar e colocar em movimento um processo de mudança que faria evoluir a sociedade para um estado superior ou, então, um estado de bem-estar.

Nesse sentido, Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) esclarecem que o desenvolvimento aborda a expansão das possibilidades de realização humanas e, como consequência, a libertação das constrações sociais que a tolhem. Para Santos *et al.* (2012), o desenvolvimento é um fenômeno

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



complexo que ainda não possui uma definição esclarecedora e conclusiva, mas, ainda assim, abarca uma das funções sociais mais importantes, que é promover o bem-estar da humanidade. Entende-se, assim, que o desenvolvimento e sua conceitualização, ao longo do tempo, sempre estiveram atreladas, em maior ou menor medida, ao aspecto social, uma vez que é construído por pessoas e para pessoas.

O conceito de desenvolvimento jamais poderia ser definido de maneira a agradar a todos, haja vista que se trata de um construto social permeado por conteúdo ideológico e político, cujos valores e crenças são relativos a um determinado tempo e lugar (SANTOS *et al.*, 2012). Em vista disso, Salles (2014) sugere que o crescimento econômico e o progresso material não podem ser um fim em si mesmos – ou seja, é importante que o desenvolvimento humano, a sobrevivência e o bem-estar do presente e futuro da espécie humana estejam inseridos e harmonizados com a natureza, tanto no micro como no macro ambiente.

Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) argumentam que garantias de bem-estar foram construídas ao longo da história e mecanismos de negociação e deliberação sobre políticas públicas tornaram-se institucionalizados. Segundo Salles (2014), a partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 promulga o fim do paradigma liberal, que via o direito como um instrumento de organização da vida econômica orientado a resguardar liberdades básicas de proteção de interesses e conveniências dos grupos dominantes, há uma mudança de rumo. A Constituição desde então passa a ter como objetivo prover o bem-estar e a justiça social, por meio do acolhimento da proteção do meio ambiente, formando, assim, uma ordem social constitucionalizada.

É importante, evidentemente, que essas garantias sejam sempre revistas e melhoradas a fim de atingir o desenvolvimento econômico, social e ambiental e, ao mesmo tempo, fomentar o bem-estar das pessoas. Assim, Feijó, Valente e Carvalho (2012) entendem que pesquisas devem ser desenhadas para aferir as ligações entre os domínios da qualidade de vida das pessoas e as informações resultantes, por sua vez, devem ser usadas para elaborar políticas em diferentes áreas. Dessa forma, seria possível fomentar o desenvolvimento sustentável frente aos desafios decorrentes do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social. Para Salles (2014), as políticas públicas voltadas para a sustentabilidade precisam estar baseadas em princípios éticos e projetadas prevendo o bem-estar da humanidade, não só das gerações atuais, mas também das futuras.

Nesse sentido, Alcantara e Sampaio (2017) concordam que é necessário desenvolver estudos que criem bases de informações capazes de medir e avaliar o que é relevante para o desenvolvimento humano, proporcionando, assim, indicadores acessíveis à população e às comunidades. Em outras palavras, os autores sugerem que se deve desenvolver um pensamento crítico que não parta de perspectivas eurocêntricas baseadas na modernidade, mas que seja construído na relação com as pessoas, incluindo desde movimentos sociais, comunidades, e até universidades. Para os autores, esses movimentos serviriam como projetos de renovação de uma ordem socioeconômica, que teria como base aquilo que é suficiente para a satisfação das necessidades humanas e naturais.

Afinal, o ser humano é profundamente influenciado pelo ambiente que o circunda - quanto mais sadio for o meio ambiente, mais o homem teria a capacidade de se desenvolver. Não se pode esquecer, porém, que essa relação é recíproca e que cabe também ao homem criar o

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



ambiente (FIORILLO, p. 46, 2005, apud SALLES, 2014). Santos *et al.* (2012) relembram que, quando se pensa em desenvolvimento, trata-se não somente de sustentabilidade, de crescimento e bem-estar, mas também de subdesenvolvimento, de carências, de privações e desequilíbrios ou, ainda, de mudanças e modernidades. Assim, o bem-estar pode ser um meio geral de alcançar oportunidades para múltiplas capacitações.

## CONCLUSÃO

Neste estudo foram discutidas concepções sobre a questão ambiental e seus desafios globais ao desenvolvimento por meio de uma perspectiva de pesquisa bibliográfica, exploratória e qualitativa. Para tanto, foram apresentados princípios que conceituam o termo desenvolvimento ao longo de sua evolução, com foco no conceito de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e, por fim, desenvolvimento sustentável. Após isso, uma discussão referente ao desenvolvimento global pelo viés do tripé da sustentabilidade foi explanada.

Esta pesquisa revelou que existem diferentes pontos de vista em relação ao desenvolvimento sustentável – embora haja algumas semelhanças em seu conceito, há ainda diversas interpretações entre os estudiosos, principalmente em virtude da dinâmica adjacente do tripé da sustentabilidade. Além disso, uma evolução sobre o conceito de desenvolvimento foi elaborada: como se sabe, o conceito foi moldado pelos momentos históricos e, cada vez mais frequentemente, tentou contemplar a visão de que os seres humanos fazem parte do meio ambiente, diferentemente da crença de que o meio ambiente é externo à vida humana.

Ademais, foi possível compreender o paradoxo existente entre a dinâmica do desenvolvimento econômico e a dinâmica da sociedade e a dificuldade em proporcionar um bem-estar gerador de qualidade de vida para as pessoas. Frequentemente, questões econômicas são privilegiadas em detrimento do bem-estar social, o que faz com que o desenvolvimento econômico seja alcançado, enquanto questões cruciais à vida humana e ao meio ambiente sejam desconsideradas.

Pode-se citar, como limitações do estudo, o fato de que este é um trabalho bibliográfico, pelo qual foram coletados conteúdos visando demonstrar debates sobre o tema. Ainda assim, certamente, foram apresentadas contribuições teóricas acerca da temática. Como proposta de estudos futuros, sugere-se a realização de uma revisão sistemática sobre o tema, com vistas a abarcar outros aspectos que não puderam ser contemplados nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, L. C. S.; SAMPAIO, C. A. C. Bem Viver como paradigma de desenvolvimento: utopia ou alternativa possível? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s.l.], v. 40, p. 231-251, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/48566>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 31 de maio de 2008. Disponível em:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



[http://files.desenvolvimentoeconomicouv.webnode.com.br/200000010-d3a96d4a3a/BresserPereira\\_Conceito%20hist%C3%B3rico.pdf](http://files.desenvolvimentoeconomicouv.webnode.com.br/200000010-d3a96d4a3a/BresserPereira_Conceito%20hist%C3%B3rico.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

ESTRATÉGIA ODS. O que são os ODS? **Estratégia ODS**, 2021. Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. Acesso em: 04 dez. 2021.

FEIJÓ, C. A.; VALENTE, E.; CARVALHO, P. G. M. de. Além do PIB. *In: Seminário Nacional da História da Ciência e da Tecnologia*, 13., 2012, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Sociedade Brasileira de História da Ciência, 2012. p. 1-18. Disponível em: [https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1341172735\\_ARQUIVO\\_ALEMDOPIB-artigo-30Mail2.pdf](https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1341172735_ARQUIVO_ALEMDOPIB-artigo-30Mail2.pdf). Acesso em: 26 out. 2021.

FOLADORI, G. Avanços e limites da sustentabilidade social. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jun. 2002. Disponível em: [https://www.academia.edu/26470199/A\\_van%C3%A7os\\_e\\_limites\\_da\\_sustentabilidade\\_social](https://www.academia.edu/26470199/A_van%C3%A7os_e_limites_da_sustentabilidade_social). Acesso em: 26 out. 2021.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: Uma História das Ideias. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/qndJ7vQJ3fcHcGWX8Fk8rdM/?lang=pt&format=html&stop=previous>. Acesso em: 22 dez. 2021.

LOURENÇO, M. L.; CARVALHO, D. Sustentabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável. **RACE**, Unoesc, v. 12, n. 1, p. 9-38, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/artic le/view/2346>. Acesso em: 26 out. 2021.

MENEGUZZO, I. S.; CHAICOUSKI, A.; MENEGUZZO, P. M. Desenvolvimento Sustentável: desafios à sua implantação e a possibilidade de minimização dos problemas socioambientais. **Rev. eletrônica Mestr. Educ. Ambient**, [s.l.], v. 22, jan./jul. 2009.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Nações Unidas Brasil**, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 04 dez. 2021.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/viewFile/477/372>. Acesso em: 30 nov. de 2021.

PINHEIRO, A. C. D.; BASSOLI, M. K. Sustentabilidade Econômica e Ambiental: Um Ideal da Sociedade Internacional. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 9, p. 109-130, 2005. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/artic le/view/4044>. Acesso em: 30 nov. 2021.

SALLES, E. J. R. **Alternativas para o Desenvolvimento de uma Efetiva Cultura Socioambiental como Compromisso Social além do Âmbito Empresarial**. 2014. 114f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul. 2014.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, E. L. Desenvolvimento: Um Conceito Multidimensional. **Desenvolvimento Regional em Debate**, [s.l.], ano 2, n. 1, jul. 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/215>. Acesso em: 22 dez. 2021.

TEIXEIRA, E. B.; ZAMBERLAN, L.; RASIA, P. C. **Pesquisa em Administração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

VEIGA, J. E. **Sustentabilidade equivocada**. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 3, 05 set. 2010.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 6: ST7 - Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TURISMO: UMA COMPREENSÃO DA SUSTENTABILIDADE TURÍSTICA NA TRILHA DOS SANTOS MÁRTIRES DAS MISSÕES/RS.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND TOURISM: AN UNDERSTANDING OF TOURIST SUSTAINABILITY ON THE TRILHA DOS SANTOS MÁRTIRES DAS MISSÕES/RS.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO: UNA COMPRESIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN LA TRILHA DOS SANTOS MÁRTIRES DAS MISSÕES/RS.

Cleber Magalhães Tobias<sup>1</sup>, Carlos Eduardo Ruschel Anes<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, *Campus Cerro Largo*. E-mail: clebermagalhaes@uffs.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC), professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, *Campus Cerro Largo*. E-mail: carlos.anes@uffs.edu.br

### RESUMO

O turismo é um ótimo meio para promover a valorização das comunidades – no entanto, caso seja planejado inadequadamente e de forma inconsciente, pode não somente trazer prejuízos ao meio ambiente como também para a garantia de permanência das gerações futuras. Desse modo, o desenvolvimento sustentável se apresenta como uma alternativa viável, sobretudo no âmbito do turismo. Assim, o objetivo geral desse estudo foi compreender a sustentabilidade turística da Trilha dos Santos Mártires das Missões/RS enquanto um potencial roteiro turístico, estabelecendo relações com as dimensões de sustentabilidade. Cabe sublinhar que o entendimento de desenvolvimento sustentável ocorre através da apreensão das cinco dimensões de sustentabilidade, a saber: ambiental, social, territorial, econômica e política – tais definições foram desenvolvidas por Sachs (2004). Propõe-se, portanto, apresentar também a correlação com as dimensões da sustentabilidade turística. À vista disso, as potencialidades da TSMM enquanto rota turística são explicitadas neste estudo através da relação entre o turismo e o desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Dimensões de sustentabilidade. Turismo. Trilha dos Santos Mártires das Missões.

### ABSTRACT

Tourism is a great means to further communities – however, if it is inadequately and unconsciously planned, it can not only harm the environment but also guarantee of future generations. Thus, sustainable development is a viable alternative, especially in tourism. Therefore, the general objective of this study was to comprehend the tourism sustainability of Trilha dos Santos Mártires das Missões as a potential tourist route and to establish connections with the dimensions of sustainability. It is worth mentioning that the understanding of sustainable development comes from the comprehension of the five dimensions of sustainability: environmental, social, territorial, economic, and political – such definitions were developed by Sachs (2004). Moreover, this study aims presenting a correlation with the

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dimensions of tourism sustainability. The potential of TSMM as a tourist route was elaborated in this study through the link between tourism and sustainable development.

**Keywords:** Sustainable development. Sustainability dimensions. Tourism, Trilha dos Santos Mártires das Missões.

## RESUMEN

El turismo es una excelente manera de promover la valorización de las comunidades, sin embargo, si se planifica de manera inadecuada e inconsciente, no solo puede dañar el medio ambiente sino también garantizar la permanencia de las generaciones futuras. De esta forma, el desarrollo sostenible se presenta como una alternativa viable, especialmente en el campo del turismo. Así, el objetivo general de este estudio fue comprender la sostenibilidad turística de la Trilha dos Santos Mártires das Missões/RS como ruta turística potencial, estableciendo relaciones con las dimensiones de la sostenibilidad. Cabe señalar que la comprensión del desarrollo sostenible pasa por la aprehensión de las cinco dimensiones de la sostenibilidad, a saber: ambiental, social, territorial, económica y política – tales definiciones fueron desarrolladas por Sachs (2004). Por lo tanto, se propone presentar también la correlación con las dimensiones de la sostenibilidad del turismo. Ante ello, en este estudio se explica el potencial del TSMM como ruta turística a través de la relación entre turismo y desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible. Dimensiones de la sostenibilidad. Turismo. Trilha dos Santos Mártires das Missões.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de pesquisa de dissertação realizada no Programa em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Como objeto de pesquisa, foram selecionados os atores envolvidos com a Trilha dos Santos Mártires das Missões (TSMM) e, como objetivo, procurou-se compreender a sustentabilidade turística desta trilha enquanto um potencial roteiro turístico. Para tanto, relações com as dimensões de sustentabilidade foram estabelecidas. A coleta de dados ocorreu de diversas formas, tais como por meio de análise documental; entrevistas com 21 (vinte e um) atores da TSMM, distribuídos em 10 grupos de interesse; e, também, através da observação participante, realizada durante a 20ª e 21ª edição da Trilha, que ocorreu em novembro de 2021. O presente estudo utilizou triangulação de fontes de evidências para compreensão dos fatos analisados - para dar suporte à análise dos dados qualitativos, recorreu-se ao software Atlas TI9. Já a abordagem metodológica da pesquisa foi a fenomenológica, classificada como qualitativa e descritiva.

Vale mencionar que este artigo está dividido em três partes: a primeira parte trata de uma

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



contextualização histórica sobre a compreensão do desenvolvimento sustentável, a segunda traz a abordagem a partir das cinco dimensões de sustentabilidade de Sachs (2004), a terceira parte, por outro lado, apresenta uma aproximação das manifestações e das ações observadas *in loco* com a Associação dos Amigos da Trilha dos Santos Mártires das Missões (AATRISAMM) enquanto uma rota turística na Região das Missões.

Compreender o desenvolvimento com base na análise comparativa dessas dimensões pode ser um caminho valoroso para o planejamento do turismo sustentável, já que poderia servir como uma forma de acompanhar as alterações e modificações no ambiente. Além disso, também seria possível entender o desenvolvimento sustentável pela via da minimização dos impactos negativos, o que traria uma prospecção positiva para as comunidades envolvidas. Ainda mais importante, uma compreensão apurada do desenvolvimento garantiria aos atores locais o protagonismo da atividade, porque o turismo, na contemporaneidade, ocupa uma posição privilegiada na economia globalizada, proporcionando o desenvolvimento local aliado com a responsabilidade sustentável, como bem relembra Irving (2005).

Na perspectiva de Sachs (2002), o desenvolvimento está diretamente relacionado com a proposta de uma qualidade de vida adequada para todos, com vistas a garantir a sobrevivência das gerações futuras. Para o autor, o desenvolvimento deve ser incluyente, sustentável e sustentado – assim, Sachs (2022) sugere uma visão globalizada a partir de cinco dimensões essenciais para o desenvolvimento, a saber: social, ambiental, territorial, econômica e política. Na verdade, essa forma de encarar o desenvolvimento sob diferentes dimensões é uma proposta crítica ao desenvolvimento, especialmente aquele que é compreendido exclusivamente pelo viés do crescimento econômico.

## **SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A concepção de desenvolvimento é uma temática muito recente na área das ciências sociais. Entre os anos de 1960 e 1970, iniciam as primeiras reflexões sobre os danos causados ao meio ambiente, e o livro "A Primavera Silenciosa" (1962), de Rachel Carson, fica conhecido como marco, pois traz à baila a preocupação com o uso indiscriminado de agrotóxicos em um contexto de luta ecológica. Desse modo, o debate sobre sustentabilidade ganha destaque logo após esse período, trazendo consigo muitas contribuições para a construção do que se compreende hoje sobre desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano,

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



realizada no ano de 1972, pontuou os princípios comuns aos povos do mundo no intuito de inspirar a preservação e melhorar o ambiente humano. Dentre os 26 princípios norteadores do documento, destacam-se:

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. [...] O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida (ONU, 1972, n.p.).

Pelo texto da Declaração de Estocolmo, percebe-se que não apenas é reconhecida ao homem a condição de vida digna, calcada no bem-estar, como também que há uma correlação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social como condições para a melhoria da qualidade de vida. Foi a partir do amadurecimento desses debates que, no ano de 1983, a ONU criou a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Aliás, foi nesta mesma comissão, em 1987, que o conceito de desenvolvimento sustentável foi abordado pela primeira vez, no conhecido Relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum”.

O primeiro conceito de desenvolvimento sustentável é definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 49). Na realidade, o termo surge como forte crítica ao modelo de desenvolvimento vigente, e sua intenção é a defesa do desenvolvimento sustentável como algo economicamente viável, ecologicamente suportável e equitativo do ponto de vista ético e social (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, é válido destacar a preocupação com as necessidades básicas, pois, para que sejam efetivadas, é necessário que “todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor” (CMMAD, 1991, p. 50).

A consolidação da noção de desenvolvimento sustentável foi enfatizada na ECO-92 - ou Rio-92, como ficou conhecida –, na qual houve “um balanço tanto dos problemas existentes, quanto dos progressos realizados, e se elaborou documentos importantes que continuam sendo referência para as discussões ambientais” (FRANCISCO, 2019, n. p.). Pode-se afirmar que, em geral, foi a partir deste momento que as ações concretas que visavam proteger o meio ambiente

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



para garantir tanto a qualidade de vida das gerações atuais quanto das gerações futuras foram iniciadas.

Com a início do novo milênio, dois importantes instrumentos para a consecução do desenvolvimento sustentável surgiram, a saber, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Agenda 21. Ambos foram a materialização do compromisso histórico de 179 Estados membros da Organização das Nações Unidas em prol do desenvolvimento sustentável. O preâmbulo da Agenda 21 traduz os objetivos traçadas naquele período:

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e subregionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados (CNUMAD, 1992, n.p.).

É evidente um compromisso protocolar das lideranças políticas mundiais e uma aclamação à participação pública e de organizações não-governamentais. Embora o acordo não possua vinculação jurídica, isto é, cujo cumprimento depende das boas práticas das lideranças do governo e sociedade, em nosso país, a Agenda 21 recebeu uma dimensão idêntica a de um plano de ação globalizado. E, além disso, tornou-se referência de um instrumento político de construção da cidadania ativa para o desenvolvimento sustentável.

Com a necessidade de fortalecimento do compromisso mundial em favor do desenvolvimento sustentável, uma nova agenda de desenvolvimento é fortalecida, pois torna-se indispensável que se busque por propostas e soluções para um futuro mais sustentável e resiliente. A Agenda 2030, por sua vez, teve origem a partir do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Rio de Janeiro no ano de 2012, e que foi aprovada pelas Nações Unidas, em 2015, para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (os famosos “Oito jeitos de mudar o mundo” ou ODM). (GEHRE, T.; CABRAL, R., 2020). Extremamente arrojada, tal agenda é composta por um plano de ação global que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas que buscam

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



o equilíbrio das três dimensões do desenvolvimento sustentável: o social, o ambiental e o econômico.

Embora o debate sobre o desenvolvimento sustentável seja relativamente recente, sua relevância é sublinhada a partir do amadurecimento do próprio conceito de desenvolvimento que, inicialmente, estava associado somente ao crescimento econômico. Enquanto uma corrente de pensadores, chamados de neoclássicos, derivada de autores clássicos da economia (Adam Smith e David Ricardo), trabalham com a ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, uma segunda corrente de teóricos críticos, comprometidos com uma visão social mais ampla do desenvolvimento, propõe questões mais subjetivas à compreensão, como a fome, a pobreza, a desigualdade e a qualidade de vida. Tal corrente é representada por nomes ilustres, como Myrdal, Amartya Sen, Celso Furtado e Ignacy Sachs (KRUEL, 2010).

À vista disso, é urgente que se compreenda a questão de desenvolvimento construída por Ignacy Sachs, cuja trajetória apresenta não somente um conceito específico de desenvolvimento, mas uma série de contribuições, na qual o desenvolvimento é considerado como pertencente à esfera ética, e não apenas econômica (SACHS, 1993). O autor discute o que se convencionou chamar de tripé do desenvolvimento, um conceito apresentado de forma simultânea como incluyente do ponto de vista social, sustentável do ponto de vista ecológico e economicamente viável do ponto de vista econômico (SACHS, 2004).

## Uma abordagem das dimensões de sustentabilidade

O desenvolvimento sustentável é um desafio mundial, especialmente porque representa uma nova forma de conceituar o desenvolvimento, na qual há a dependência dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, e do direito coletivo ao meio ambiente (BUSARELLO, 2020).

Para Sachs (1993), as dimensões de sustentabilidade foram apresentadas, pela primeira vez, no Simpósio de *Haia*, cujo tema foi o “Desenvolvimento Sustentável: do Conceito à Ação”. Ao aprofundar os estudos sobre o desenvolvimento sustentável, Sachs (2004) sugere uma nova compreensão sobre a dimensão de sustentabilidade, na qual é proposta uma visão globalizada sobre o assunto, sustentada pela crítica do viés meramente econômico do desenvolvimento. Nessa perspectiva, Sachs define as dimensões de sustentabilidade como:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



i) Social: fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; ii) Ambiental: com suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos); iii) Territorial: relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; iv) Econômico: sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; v) Político: a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem, pois a liberdade faz toda diferença. (SACHS, 2004, p. 15-16)

A aplicação simultânea dessas dimensões para o planejamento do turismo é impreterível, à medida que servem de parâmetros para estudos que consideram as alterações e as modificações no ambiente. O desenvolvimento sustentável, se compreendido a partir da atividade turística, representa muito além do gerenciamento e da mensuração dos impactos negativos *versus* impactos positivos. Na verdade, Irving (2005) argumenta que o turismo envolve uma ação ampla e complexa, uma vez que, na contemporaneidade, está em uma posição privilegiada na economia globalizada por ser capaz de prover benefícios ao desenvolvimento local e promover responsabilidade de proteção da natureza.

Dentre as atividades humanas, o turismo figura entre aquelas que, devido às suas características intrínsecas, têm maior dependência de políticas de desenvolvimento sustentáveis. Isso porque o turismo possui, ao mesmo tempo, potencial para provocar modificações econômicas substanciais na qualidade de vida das populações e capacidade de proporcionar experiências de desenvolvimento genuinamente sustentáveis. Isso, é claro, desde que respeitados os seus próprios limites de desenvolvimento econômico e de exploração ambiental e sociocultural.

Na Trilha dos Santos Mártires das Missões/RS, o desenvolvimento sustentável da atividade turística configura-se a partir da valorização da identidade cultural, da ressignificação de espaços e das comunidades e da preservação do patrimônio histórico-cultural. É nessa lógica, portanto, que as articulações entre as dimensões da sustentabilidade tornam-se pré-requisitos para a promoção de ações sólidas, planejadas e comprometidas com as características locais. Mas, para que isso de fato aconteça, é necessário “transcender os imediatismos políticos” (IRVING, 2005), investir na participação dos agentes locais e estruturar a oferta turística para que seja potencializada, sempre considerando sua dimensão regional.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



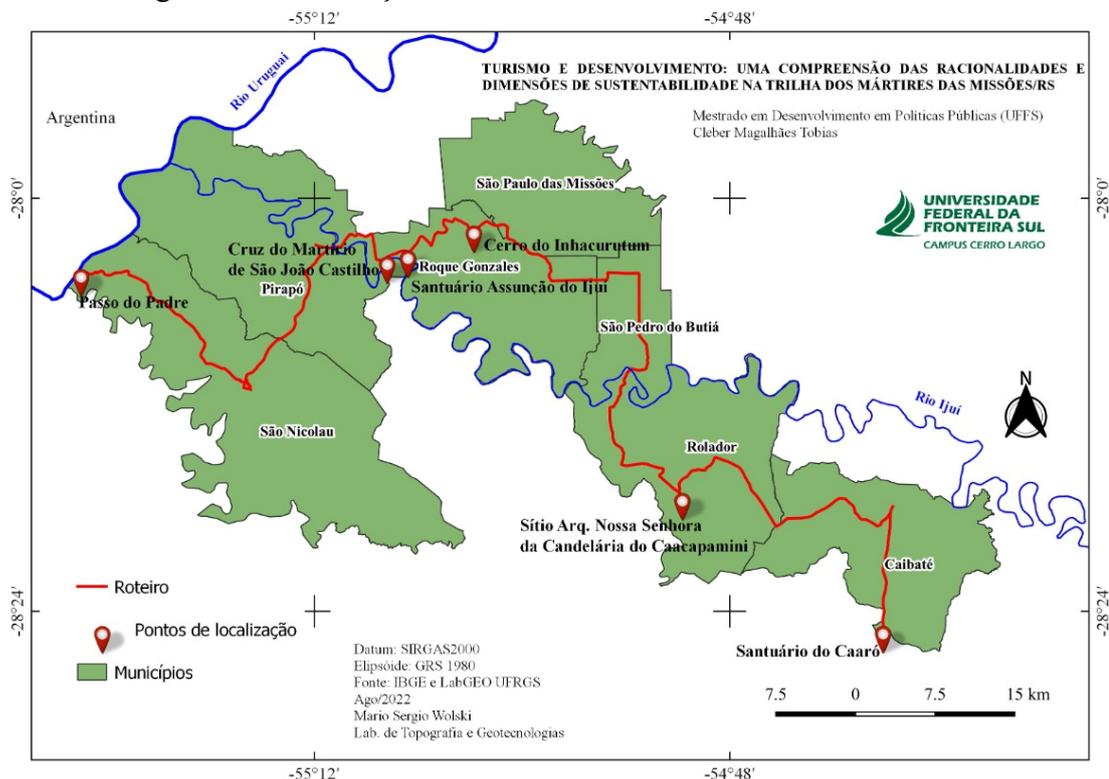
APOIO:



## A sustentabilidade turística na Trilha dos Santos Mártires das Missões

A Trilha dos Santos Mártires das Missões (TSMM) está localizada no Estado do Rio Grande do Sul, na região turística conhecida como Rota Missões. Atualmente, são seis os municípios pertencentes à Trilha, que se inicia em São Nicolau, a saber: Caibaté, Pirapó, Rolador, Roque Gonzales e São Pedro do Butiá. O percurso total compreende uma distância de, aproximadamente, 180 quilômetros, e pode variar de acordo com a modalidade escolhida.

Figura 1 – Localização da Trilha dos Santos Mártires das Missões.



Fonte: dados da pesquisa (TOBIAS, 2022).

O roteiro foi inspirado na ação missionária dos padres jesuítas que ingressaram em 1626 na margem oriental do Rio Uruguai, atual estado do Rio Grande do Sul. Por isso, o percurso foi pensado para rememorar pontos importantes do período histórico em questão, que hoje são popularmente conhecidos como: 1) Passo do Padre; 2) Cruz do Martírio de João de Castilho; 3) Santuário Assunção do Ijuí; 4) Cerro do Inhacurutum; 5) Redução Nossa Senhora de Candelária

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



do Caaçapamini; 6) Santuário do Caaró. Desde a sua criação, a rota sofreu ajustes, mas sempre manteve os pontos de interesse supramencionados, que são considerados basilares.

A governança da TSMM é realizada pela Associação Amigos da Trilha dos Santos Mártires das Missões (AATRISAMM), que, desde o ano de 2002, está legalmente apta enquanto sociedade civil organizada, sem fins lucrativos. Por se tratar de um grupo associativo, a governança se deu por meio da participação efetiva da comunidade dos municípios circunscritos no percurso e dos municípios vizinhos ao roteiro. Dentre os princípios da AATRISAMM, pode-se elencar o comprometimento com as relações ambientais, que tem contribuído no plano de desenvolvimento de ações para incentivar o trabalho decente para as comunidades, e, principalmente, a promoção de ações efetivas no consumo e na produção responsável do turismo local. Como já mencionado, o desenvolvimento sustentável, de modo geral, tem se mostrado um desafio mundial, multidisciplinar e dependente da relação entre diferentes dimensões.

No âmbito do turismo, o Ministério do Turismo (2007), inspirado em ações internacionais e nos postulados de Sachs (1993; 2002; 2004), fez valer a compreensão de dimensões de sustentabilidade turísticas a partir das seguintes dimensões: ambiental, econômica, sociocultural e político institucional. Nesse estudo, identificam-se as características da Trilha dos Santos Mártires das Missões com base nas dimensões indicadas e realiza-se uma aproximação das atividades desenvolvidas e seu potencial produto turístico sustentável.

Nesse sentido, no que tange à dimensão ambiental da sustentabilidade turística, observou-se que a AATRISAMM tem demonstrado preocupação com a emissão de efluentes e resíduos sólidos, a começar pelas modalidades desenvolvidas, que tem relação direta com o turismo de aventura ou turismo ecológico. Sabe-se que a preservação é uma tônica presente no cotidiano da organização, uma vez que são proeminentes a preocupação com a coleta do lixo e o comprometimento com a coleta do lixo reciclável presente na via. Além do mais, as ações para preservação das áreas naturais podem ser pontuadas, pois tornou-se frequente a realização do plantio de mudas de árvores nativas e frutíferas nas nascentes dos rios e em espaços públicos durante a realização das atividades.

Assim, vale ressaltar que a infraestrutura turística não fere os padrões naturais da flora e fauna, os costumes das comunidades ou as características geográficas do solo. Há uma corresponsabilidade institucional na preservação de tais elementos, de modo que não há



interferências significativas ao longo dos seus quase 180 quilômetros de extensão, embora sejam realizadas por vias públicas. Os locais visitados são de livre circulação e em alguns, como é o caso do Sítio Arqueológico de São Nicolau, há proteção por órgãos competentes, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o qual restringe qualquer uso abusivo do espaço.

Além disso, órgãos municipais de preservação ambiental, de resgate cultural e incentivo ao turismo são parceiros, e, por consequência, além dos municípios que compõem a TSMM, é comum o envolvimento do poder público de municípios vizinhos. Similarmente, o envolvimento de entidades associativas de preservação ambiental, como a Associação Amigos do Rio Piratini (APARP), por exemplo, sublinha o comprometimento social da comunidade regional.

O turismo ocupa uma posição privilegiada na economia globalizada, no entanto, deve estar comprometido com o desenvolvimento local e trazer benefícios, como a promoção e a responsabilidade com a preservação da natureza. (IRVING, 2005). Na TSMM, o imediatismo político tem sido ultrapassado em prol da participação dos agentes locais. E a participação da comunidade tem garantido que os espaços mantenham a sua identidade cultural, preservem o patrimônio histórico-cultural e dinamizem a economia local através da visita de trilheiros que procuram este tipo de experiência.

Nesse sentido, há um potencial de estruturação da oferta turística na dimensão regional, alicerçado na interligação de pequenos municípios. Tal valorização do território está intrinsecamente relacionada com as ações desenvolvidas, que, como é possível perceber, estão em consonância. A esse respeito, pode-se mencionar a compreensão da sustentabilidade da atividade turística, que promove a preservação da identidade cultural e respeita as especificidades políticas, econômicas, sociais e ambientais. Além disso, tais ações vão ao encontro do Programa de Regionalização do Turismo (MTUR, 2013), estruturado pelo Plano Nacional de Turismo. Dentre suas premissas estão a integração e a participação social, que visam fortalecer o protagonismo da cadeia produtiva do turismo no âmbito regional; a Inclusão para ampliar as capacidades humanas e institucionais e facilitar as relações políticas, econômicas, sociais e culturais.

O modelo de turismo encontrado na Trilha dos Santos Mártires das Missões distancia-se da visão utilitarista, e aproxima-se de uma ação movida por valores emancipatórios fortalecida

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



pelo entendimento (SERVA, 1996). Assim, portanto, nota-se a proximidade com a compreensão de desenvolvimento sustentável na atividade turística proposto por Irving e Fragelli (2012), no qual há a necessidade de incorporação de princípios e valores éticos à atividade, centrado na corresponsabilidade e participação coletiva. O processo de planejamento e gestão da atividade dentro dessa perspectiva envolve, e tem como origem, a própria comunidade, de modo que cabe a eles a valorização do patrimônio natural, o fortalecimento da cultura local e o bem-estar social.

Ademais, há um “comportamento consumidor” que vem centrando atenção na TSMM. O primeiro deles é a busca por desafios de longa distância, a superação de limites, muito característico da atividade de cicloturismo. O surgimento da atividade ocorreu, na região, no ano de 2017, trazendo um crescente interesse pelo aspecto histórico e cultural do percurso. Diferentemente da caminhada e da cavalgada, que acontecem de forma sazonal, os adeptos da bicicleta como meio de locomoção têm demonstrado versatilidade, o que vem proporcionando o retorno frequente dos trilheiros aos locais da Trilha.

Apresentadas as potencialidades da TSMM quanto à dimensão ambiental da sustentabilidade turística, busca-se, a partir deste momento, elencar as relações evidentes da sua dimensão econômica. Vale ressaltar que esse termo detém conotação centrada na preservação e na utilização racional dos bens para a manutenção dos recursos existentes (SACHS, 2004). Nessa perspectiva, a busca pela satisfação das necessidades atuais, bem como o alcance da satisfação das necessidades futuras são fatores *sine qua non* para que aconteça o desenvolvimento sem que haja prejuízos às comunidades. Desse modo, a dimensão econômica da TSMM pode ser percebida à luz do turismo sustentável e do ecoturismo, os quais mantêm a economia ativa e são mais um passo para o tão almejado desenvolvimento sustentável (MEDEIROS, L.; MORAES, P., p. 224).

Embora não seja possível relacionar a criação de novos postos de trabalho diretamente com as atividades desenvolvidas a partir da AATRISAMM, pode-se destacar alguns avanços pontuais, que incidem diretamente na melhoria da qualidade de vida das comunidades. Tais medidas foram elencadas pelos agentes entrevistados e dizem respeito, essencialmente, aos espaços públicos e privados, como, por exemplo: 1) Manutenção das estradas rurais com maior frequência em localidades distantes dos centros urbano; 2) Estruturação do Santuário Assunção do Ijuí, que recebeu espaço para banho e pernoite; 3) Melhorias na sinalização, estrutura interna

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



e limpeza do Santuário do Caaró; 4) “A mídia positiva” que os empreendimentos recebem com a realização da TSMM; 5) Melhoria nas instalações das residências privadas que costumam receber, anualmente, os trilheiros para pernoite; 6) Geração de renda a partir da venda de refeições e da manutenção dos centros comunitários circunscritos ao roteiro da Trilha, etc.

De modo geral, como já mencionado, o que se observa são ações pontuais, identificadas pelos próprios agentes como “sutis”, que, justamente por esse motivo, são proporcionais aos investimentos realizados e ao tímido fluxo de turistas, dado que a Trilha acontece apenas três vezes por ano. Das dimensões de sustentabilidade do turismo, a econômica é a que apresenta resultados menos expressivos, pois encontra-se ainda numa fase “embrionária”, tal como destacado pelos entrevistados.

Já a dimensão sociocultural é aquela que “visa à melhoria da qualidade de vida e redução dos níveis de exclusão social, por meio de uma distribuição mais justa da renda e dos bens” (BRASIL, 2016) – e, no caso da AATRISAMM, é materializada na valorização dos patrimônios tangíveis e intangíveis da comunidade local. Aliás, a ressignificação dos espaços históricos e a valorização das comunidades foram muito citadas pelos entrevistados, especialmente porque são as responsáveis pela integração do roteiro da forma como ele é conhecido hoje. Assim, o aspecto mais notável é que, a partir das edições da TSMM, independentemente da modalidade percorrida, houve uma aproximação entre os municípios integrantes do roteiro, o que promoveu o contato direto com os atrativos existentes no percurso e o dinamismo.

De acordo com Sachs (2004, p. 61), não há uma estratégia única e uniforme para se pensar no desenvolvimento sustentável. Do mesmo modo, no turismo, é necessário considerar a diversidade das configurações socioeconômicas e culturais, pois,

Para serem eficazes, estas estratégias devem dar respostas aos problemas mais pungentes e às aspirações de cada comunidade, superar os gargalos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos e liberar as energias sociais e a imaginação. Para tanto, deve-se garantir a participação de todos os atores envolvidos (trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada) no processo de desenvolvimento.

Envolver representantes de todas as instâncias e abrir espaço para que todos contribuam com as ações é uma maneira de respeitar as desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, econômicas e ambientais, minimizando a interferência negativa no processo de desenvolvimento sustentável da comunidade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Esse aspecto, inclusive, também está relacionado com a dimensão político-institucional da sustentabilidade turística, encontrada em duas formas nos atores da AATRISAMM. A primeira delas diz respeito justamente à governança democrática, que pode ser definida como um “valor fundador e um instrumento necessário para as coisas acontecerem, pois, a liberdade faz toda a diferença” (SACHS, 2004, p. 15). A participação ativa da comunidade, o envolvimento do poder público na organização e a mediação realizada pela AATRISAMM garantem que o desenvolvimento seja pensado e realizado de baixo para cima, de dentro para fora, atendendo assim os requisitos do Programa de Regionalização do Turismo, cujo foco é o planejamento coordenado e participativo.

Já em nível municipal, a governança ocorre por meio dos mecanismos institucionais de participação e controle social, como os Conselhos Municipais de Turismo. Entretanto, o que é mais expressivo, é a participação massiva da sociedade civil organizada, que, ao longo dos 20 anos de atuação da AATRISAMM, alcançou mais de 30 comunidades e impactou mais de 22 escolas de forma direta. Pode-se sublinhar, ainda, a participação de diversas entidades da sociedade civil organizada, tais como associações, centros de tradições gaúchas, sindicatos, centros comunitários, igrejas, jornais e rádios, que participaram ativamente nos processos de planejamento, execução e avaliação no período em questão.

## CONCLUSÃO

Em contraponto ao turismo de massa, causador de danos característicos, como a contaminação de cursos de águas, poluição visual, sonora e desmatamento, degradação de patrimônios históricos, há o caso da TSMM. Diferentemente do turismo tradicional, no qual boa parte da renda gerada com a atividade, em geral, não é destinada às comunidades anfitriãs, a TSMM se apresenta como uma excelente proposta alternativa dessa forma de fazer turismo. É esperado que ocorra uma transformação positiva na ação do turista, capaz não apenas de minimizar o impacto negativo de sua passagem, mas de promover ações benéficas durante sua permanência no destino, seja no sentido de reconstrução do espaço natural ou da valorização dos saberes locais.

De modo geral, nota-se que a TSMM cumpre os seus objetivos organizacionais, demonstrando, inclusive, certo pioneirismo na região missioneira tanto na iniciativa de implementação de um

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



roteiro turístico integrado, quanto no modelo de gestão associativa. Por esses motivos, é possível perceber um alinhamento com as cinco dimensões de sustentabilidade (Sachs, 2004). A valorização da cultura, o reconhecimento da história, o cuidado com a natureza e a religiosidade são questões prementes no compromisso da Associação, que, desde sua criação em 2002, vem ganhando adeptos e novas modalidades. Pode-se citar, por exemplo, o caso do surgimento da trilha a cavalo (2010) e da trilha de bicicleta (2017), realizadas anualmente em diferentes períodos do ano, respeitando suas particularidades, mas que ainda são capazes de manter as finalidades para as quais foram criadas.

Considerando que a densidade demográfica dos seis municípios circunscritos na Trilha possui cerca de 57% de residentes da área rural, e que 95% do roteiro está inserido nessas localidades, há uma grande potencialidade a ser trabalhada, principalmente nos segmentos de turismo ecológico, rural, e gastronômico, que, em geral, estão atrelados a experiências de imersão no contexto local. Em suma, o grande engajamento da governança local, sustentado pela participação voluntária da sociedade civil organizada, pode ser visto como uma das principais potencialidades para o desenvolvimento efetivo de um produto turístico sustentável na Região das Missões.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo e Sustentabilidade: Orientações para prestadores de serviços turísticos**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2020.

BUSARELLO, Mônica Tatiana Bunese. **Circuito de cicloturismo e transformações territoriais no Médio Vale do Itajaí/SC (2006/2018)**. 2020. 201 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – PPGDR - Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2020. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs/DS/2020/366901\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs/DS/2020/366901_1_1.pdf). Acesso em: 14 mai. 2021.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland)**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 02 set. 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "Eco-92". *Brasil Escola*. 2019. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/eco-92.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4, p. 483-486, 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172004-1639>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/268326845\\_Os\\_Desafios\\_da\\_Nova\\_Geracao](https://www.researchgate.net/publication/268326845_Os_Desafios_da_Nova_Geracao) Acesso em: 25 out. 2021.

GEHRE, T.; CABRAL, R. (Orgs.) **Guia agenda 2030** [livro eletrônico]: Integrando ODS, educação e sociedade. São Paulo: Lucas Fúrio Melara: Raquel Cabral, 2020. PDF. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/202818>. Acesso em: 20 mai. 2022.

IRVING, M. et al. Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico. **Caderno Virtual de Turismo**, Vol. 5, p.1-8, 2005. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/21011/revisitando-significados-em-sustentabilidade-no-planejamento-turistico> Acesso em: 15 ago. 2021.

IRVING, M; FRAGELLI, C. Turismo inclusivo: conceito vazio ou oportunidade de inovação em planejamento turístico? **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v.3, n.17/18, p.1431-1440, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Banco de dados agregados do IBGE-Cidades**. 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 10 abr. 2022.

KRUEL, A. **Ignacy Sachs – uma voz sempre atual na sociedade**. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Florianópolis. 2010.

MEDEIROS, L.; MORAES, P. Turismo e sustentabilidade ambiental: referências para o desenvolvimento de um turismo sustentável. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**. Vol.3, n. 2, 2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade. Brasília: Ministério do Turismo, 2007, p. 126.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013, 47p.

ONU. **Declaração da Conferência da ONU sobre o Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> Acesso em: 06 out. 2020.

SACHS, Ignacy. **Estratégia de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.



SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, 96p.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, 152p.

SERVA, M. **Racionalidade e Organizações: o fenômeno das organizações substantivas**. Volumes I e II. São Paulo: FGV, 1996. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1996. Acesso em: 05 mai. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/4533>

TOBIAS, C. **Turismo e desenvolvimento: uma compreensão das racionalidades e dimensões de sustentabilidade na Trilha dos Santos Mártires das Missões/RS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Fronteira Sul. Cerro Largo. 2022.

# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL UM CONCEITO EM CONSTANTE MUTAÇÃO

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT A CONTINUOUSLY CHANGING CONCEPT

Jéssica Damian,<sup>1</sup> Joana Zanon,<sup>2</sup> Maurício Wamms da Luz,<sup>3</sup> Priscila Vargas Mello<sup>4</sup>

### RESUMO

O estudo analisa o desenvolvimento sustentável através de perspectiva histórico-social. O estudo é construído a partir de perspectiva interdisciplinar, discutindo a construção do conceito de desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade como movimento, ações e propostas das dimensões da sustentabilidade. Trata-se de estudo qualitativo e bibliográfico. Por fim, considera que o desenvolvimento sustentável passa tanto pela construção coletiva, quanto pela aceitação dos reflexos que a regulação do meio ambiente traz consigo.

**Palavras-chave:** meio ambiente. Desenvolvimento Regional. Sustentabilidade.

### ABSTRACT

The study aims to discuss sustainable development through a historical-social perspective. The study is built from an interdisciplinary perspective, discussing the construction of the concept of sustainable development, sustainability as a movement, actions and proposal, and the dimensions of sustainability. This is a qualitative and bibliographic study. Finally, the study considers that sustainable development involves both a collective construction and the acceptance of the reflexes that environmental regulation brings with it.

**Keywords: Environment:** Environment. Regional Development. Sustainability.

### INTRODUÇÃO

Os debates em torno do conceito de desenvolvimento sustentável vêm sendo uma constante, tanto na área acadêmica, quanto em espaços políticos, em variados meios de comunicação. Por envolver diversos grupos, e esses terem cada um suas próprias particularidades, são perceptíveis constantes tensionamentos e negociações, cujo objetivo está na tentativa de aliar (acomodar), em um mesmo discurso (ou plataforma de projeto), diferentes aspectos do desenvolvimento sustentável: produção, consumo e meio ambiente.

O presente estudo, ao se propor discutir o desenvolvimento sustentável como conceito, movimento e dimensão, está estruturado em quatro seções, além desta introdução. O primeiro, apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável; o segundo discute-o a partir de movimentos e ações políticas; o terceiro, aborda suas dimensões; e, por fim, as considerações finais sobre a problemática inicial.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de estudo de cunho predominantemente teórico, cujo objetivo esteve no levantamento dos principais marcos que constituíram a formação do

---

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGDR UNISC, Bolsista CAPES. E-mail: jedamian@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda do PPGDR UNISC, Bolsista CAPES. E-mail: joanazonon@gmail.com

<sup>3</sup> Doutorando do PPGDR UNISC, Bolsista CAPES. E-mail: mauriciolluz@gmail.com

<sup>4</sup> Doutoranda do PPGDR UNISC, Bolsista CAPES. E-mail: priscilavargasm@gmail.com

conceito *desenvolvimento sustentável*, bem como em reflexões críticas, a partir do levantamento de documentos e literatura sobre o tema. Ao longo do trabalho, documentos internacionais (de ordem normativa ou técnica) também foram lidos e analisados, contribuindo na delimitação do trabalho, razão pela qual também apostamos na abordagem qualitativa como trajeto de pesquisa.

## **1 BREVE DEFINIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Para melhor compreensão do termo desenvolvimento sustentável, é importante que a historicidade seja analisada. Para tanto, propõe-se compreender sua origem, identificando os atores envolvidos e suas responsabilidades.

Mebratu (1998) pensa o desenvolvimento sustentável em três momentos, tendo como aspecto central o relatório *Nosso Futuro Comum* (Our Common Future), também denominado de Relatório Brundtland, documento construído no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987. Segundo o autor, os momentos de análise dividem-se em três: (i) primeiro, antes da Conferência de Estocolmo, 1972; (ii) segundo, o período entre a mencionada Conferência e o relatório Brundtland; e (iii) terceiro, o posterior ao relatório *Nosso Futuro Comum*, com enfoque na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, também conhecida por Rio-92 ou Cúpula da Terra. A seguir, os três marcos são analisados.

O período anterior ao relatório de Estocolmo é marcado pelo olhar dirigido ao desenvolvimento, sem qualquer preocupação com aspectos de sustentabilidade. De início, a expressão desenvolvimento era usada de forma metafórica, cujo sentido envolvia o tempo necessário para que certo objetivo, trabalho, projeto ou organismo atingisse sua completude natural. Neste sentido, uma semente, por exemplo, atingiria o ápice do desenvolvimento ao germinar, resultando em flores ou frutos, completando seu crescimento conforme esperado desde o início. (ESTEVA, 2000).

Contudo, o sentido de desenvolvimento recebeu novos significados, alcançando, de certa forma, um sentido de transformação que não considerava apenas a transformação direcionada ao resultado ou forma considerada apropriada, mas sim no sentido de alcançar formas ainda mais perfeitas do que aquelas até então imaginadas. Nas palavras de Esteva (2000, p.62):

Foi entre 1759 (Wolff) e 1859 (Darwin) que o desenvolvimento evoluiu e de uma concepção de transformação que o considerava como um movimento na direção da forma apropriada para o ser passou a considerar essa transformação como um movimento na direção de uma forma sempre mais perfeita daquele mesmo ser. Nessa mesma época, cientistas começaram a usar evolução e desenvolvimento como sinônimos (ESTEVA,2000 p.62).

O desenvolvimento também passou a ser sinônimo de prosperidade econômica, que significava industrialização, em uma concepção que refletia a realidade daqueles que criaram o subdesenvolvimento, para taxar os “outros” e os separá-los do “eu”. No discurso de Truman,

em 1949, dois terços do planeta passam a ser estigmatizados como os “outros”, isto é, como aqueles que precisam se desenvolver, assumir uma nova perspectiva do que é crescimento e segui-la, para assim romper com o rótulo imposto e prontamente aceito (ESTEVA, 2000).

Não obstante, na busca por uma equiparação ao “eu” desenvolvido, a exploração da natureza atingiu níveis incompatíveis com a manutenção das gerações em um meio ambiente saudável. Até então, os recursos naturais não tinham sua (in)esgotabilidade amplamente questionada. Sobre o tema, Gonçalves pondera que

Somente à medida que a água e o ar se tornam escassos – com a poluição, por exemplo – é que a economia passa a se interessar em incorporá-los como bens no sentido econômico moderno, isto é, mercantil. Enquanto o ar e a água existem em estado puro e em abundância, ou seja, enquanto existem como riqueza, são considerados dádivas, fonte inesgotável. (GONÇALVES, 2004, p.57).

Como fruto das crescentes preocupações com o meio ambiente, e motivadas, principalmente, pela questão nuclear, tem-se o primeiro marco para o pensamento do desenvolvimento sustentável, dentro da temática de proteção ambiental para manutenção da vida (MCCORMICK, 1992), surge, assim, o termo “desenvolvimento sustentável”, em meados de 1950 (NASCIMENTO, 2012).

Outro trabalho de bastante repercussão, na temática, é o livro de James Lovelock, *Gaia, the living Earth* (Gaia, a Terra Viva) (LOVELOCK, 2010). O autor parte da premissa de que o Planeta Terra é um organismo vivo, autorregulável e autorreplicável, cujo objetivo está em manter-se sustentável. O foco desta nova teoria consiste em evidenciar as pequenas inter-relações bióticas e abióticas do Planeta, de forma a demonstrar que a própria vida luta para regular o ambiente de acordo com suas necessidades (LOVELOCK, 2010).

De acordo com Godard (2002), após os anos de 1970, passamos a reconhecer que os problemas ambientais relacionam-se com os outros aspectos da vida em sociedade, evidenciando-se a conexão entre desenvolvimento econômico e tecnológico e problemas ambientais, sendo necessário agir sobre tal questão a partir de uma ótica de reconhecimento e ação quanto ao modelo de desenvolvimento até então proposto. Dessa forma, as chamadas políticas de meio ambiente não poderiam ser tratadas “à margem dos processos de ação coletiva e de organização econômica” (GODARD, 2002, p. 201).

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MOVIMENTO**

É a partir dos anos 1970 que o desenvolvimento sustentável adquire corpo, enquanto movimento social, ganhando força política a partir do engajamento popular em diversas áreas do globo. Exemplo disso é a criação do Greenpeace, em 1971, no Canadá, entidade que surge na forma de organização civil, sem fins lucrativos. A importância da constituição do Greenpeace está na sua representatividade, na sua contribuição com o surgimento de diversos movimentos em defesa do meio ambiente, que nasciam como forma de contracultura, de luta

contra o modelo de produção e de consumo predominantes (GREENPEACE, 2010; MCCORMICK, 1992).

Em seguida, no ano de 1972, o Clube de Roma lançou o relatório Limites do Crescimento (*Limits to Growth*), documento que influenciou para a atual compreensão de *desenvolvimento sustentável* (MEADOWS, 1972; NASCIMENTO, 2012). Este relatório foi um dos primeiros a alertar a sociedade global dos riscos de escassez dos recursos naturais, chamando atenção para o modo de produção dos países desenvolvidos e o crescimento populacional dos países não-desenvolvidos, bem como problematizando a necessidade de revisão e de racionalização do consumo, pensando-se a longo prazo e coletivamente. Assim, este documento também pode ser entendido como um prelúdio da discussão que Wackernagel e Rees (1997), quando constroem o indicador da Pegada Ecológica.

Os resultados da análise da Pegada Ecológica de cada indivíduo, e até mesmo dos territórios, corroboraram a tese apresentada, demonstrando de forma fundamentada e concisa que, se o consumo global correspondesse ao consumo dos países desenvolvidos, o planeta estaria ainda mais próximo do limite de renovação, sendo que, naquele momento, já se consumia mais do que o planeta era capaz de repor.

Ainda, no ano de 1972, a Organização das Nações Unidas promove a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada entre os dias 5 e 16 de junho, na cidade de Estocolmo, na Suécia.

A Conferência se coloca como marco teórico e político da discussão social do desenvolvimento sustentável, pois foi o primeiro encontro sobre a temática, recebendo representantes de distintas nações dispostas a discutir os problemas de ordem ambiental. Durante o evento, destacaram-se, dentre outros aspectos, os impactos da poluição do ar, fenômeno que provocava especial atenção da comunidade científica. Entretanto, o debate não ficou limitado a este tema, também discutindo aspectos relacionados ao solo, à água (SÃO PAULO, 2022) e à necessidade de transformações nos modelos econômicos até então desenvolvidos (MEBRATU, 1998).

Assim como no capitalismo, percebeu-se o distanciamento entre os interesses das nações desenvolvidas e das não desenvolvidas – pontos de vistas diferentes, mas que se complementavam e seguiam as mesmas regras e jogos de poder, tal qual no sistema capitalista globalizado, em que estão inseridas e a que estão submetidas. De um lado, os países desenvolvidos buscavam, ao menos no discurso, o aumento do controle sobre o meio ambiente, enquanto os países não desenvolvidos pleiteavam controle mais brando. Tal posicionamento se justifica pela forma com que cada país adentra no comércio global: os países não desenvolvidos dependem principalmente da exploração de commodities, oriundos da agricultura, da pecuária e/ou da extração mineral, isto é, de setores que promovem grandes impactos ambientais (ALMEIDA, 2002).

Os resultados imediatos da Conferência ficaram abaixo do esperado, com destaque para o Brasil, que defendeu um controle brando, ou seja, defendendo o direito de poluir. A ausência de ações concretas para a proteção do meio ambiente global é analisada por Bursztyn e Bursztyn (2012), que concluem que este é um processo que demanda tempo e exige transformações sociais internas aos territórios. Transformações referentes à ética, à orientação científica e tecnológica e, principalmente, às normas que conduzem as relações socioeconômicas e culturais.

O relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), apesar de não ser um evento político internacional, como a Conferência de Estocolmo (1972), pode ser considerado como a ação de maior representatividade após Estocolmo. A importância deste documento é tamanha, pois apresenta a definição mais aceita sobre o Desenvolvimento Sustentável (ROBINSON, 2004): “aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações” (BRUNDTLAND, 1987, p. 16). O relatório também recebe a alcunha de Relatório Brundtland, em virtude do envolvimento da Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland junto à Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Entretanto, apesar de haver um intervalo de cinco anos, entre a realização da Conferência de Estocolmo e o lançamento do Relatório Brundtland, não ocorreu um silenciamento da discussão sobre sustentabilidade. Este período ficou marcado pelo debate sobre o impacto do controle e da regulamentação da impressão do homem sobre o meioambiente, ou seja, uma discussão da relação entre o desenvolvimento econômico, ou melhor, o crescimento econômico e sustentabilidade.

Parte da rejeição de uma regulação mundial da temática, fundamenta-se no argumento de que influenciaria na redução da pobreza dos países não desenvolvidos. Sendo assim, a sustentabilidade ecológica poderia ser superada apenas com o fim da pobreza mundial. Este pressuposto surge ultrapassado, ao considerarmos que a pobreza é natural ao sistema capitalista globalizado, ao qual todos os territórios estão subordinados (ROBINSON, 2004).

A virada da década de 1990 é marcada pela realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil. Assim como no caso de Estocolmo, a escolha da cidade do Rio de Janeiro, como a sede do evento, fez com que passasse a ser conhecido como RIO-92.

Na RIO-92 foram redigidos e assinados documentos que se tornaram marcos da sustentabilidade, tais como as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Declaração de Princípios para Florestas, a Agenda 21 e a Declaração para Meio Ambiente e Desenvolvimento (BRASIL, 2009).

Assim como ocorrido na Conferência de Estocolmo, a RIO-92 também se caracteriza por não apresentar os resultados esperados – ou melhor, desejados –, apesar de não ser correto afirmar que não produziu nenhuma ação concreta ou afirmativa. Exemplo disso é a Agenda 21, composta por quatro grandes grupos propositivos e discutidos a partir de distintas escalas, desde o global até o local, dos países às cidades (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI, 1997). Sobre a dificuldade da completude das ações propostas, Brasil (2009) defende que os:

mecanismos de fiscalização são lentos, é um trabalho que vai ganhando espaço porque a tomada de decisão dos países envolve diversas questões ao lado da ambiental. Mas a Eco-92 iniciou uma troca de informações e circulação de tecnologias a respeito do tema, o que definitivamente permite que o assunto ambiental seja discutido com maior possibilidade de êxito (BRASIL, 2009, p.1).

Entre 1992, primeira realização da Conferência no Brasil, e 2012, quando ocorreu pela segunda vez, uma série de outros encontros foram realizados ao redor do mundo. Seus resultados se assemelham aos da RIO-92 e da Conferência de Estocolmo, ao passo que:

Encontros futuros que voltariam a tratar do meio ambiente, como em Quioto, no Japão, em 1997, e Joanesburgo, África do Sul, em 2002, não trouxeram os resultados esperados. A bola da vez agora foi Copenhague, na Dinamarca, onde o planeta Terra novamente tentou fazer valer seu maior objetivo: respeito (BRASIL, 2009, p.1).

Em 2012, a cidade do Rio de Janeiro novamente foi palco da realização de outra Conferência, dessa vez denominada como Rio+20, muito por causa dos objetivos a que se propunha abordar. Assim como nas edições anteriores, a Conferência produziu uma diversidade de documentos que tinham como finalidade fundamentar a implementação das ações de busca pela sustentabilidade em todos os territórios, tanto dos desenvolvidos quanto dos não-desenvolvidos.

O documento *The Future We Want*, no qual os Chefes de Estados firmaram compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico socialmente e ambientalmente sustentável, ao mesmo tempo em que se entendia a pobreza como “maior desafio global que o mundo enfrenta hoje”, cuja superação é requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012). Nesse sentido, todas as nações envolvidas mostraram-se comprometidas em libertar a humanidade da pobreza e da fome com urgência.

Outra iniciativa da ONU, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Quadro 1, podem ser considerados tanto como movimento, quanto uma agenda pública à nível global. Planejados para além do crescimento econômico, da produção e consumo, os 17 objetivos que o compõem veem o desenvolvimento de forma sistêmica (ONU, 2015).

Quadro 1: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ODS	Objetivo	Ações
1	<b>Erradicação da pobreza</b>	Erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares
2	<b>Fome zero e agricultura sustentável</b>	Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável
3	<b>Saúde e bem-estar</b>	Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
4	<b>Educação de qualidade</b>	Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

5	<b>Igualdade de gênero</b>	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
6	<b>Água potável e saneamento</b>	Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos
7	<b>Energia limpa e acessível</b>	Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos
8	<b>Trabalho decente e crescimento econômico</b>	Promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos
9	<b>Indústria, inovação e infraestrutura</b>	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
10	<b>Redução das desigualdades</b>	Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países
11	<b>Cidades e comunidades sustentáveis</b>	Tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis
12	<b>Consumo e produção responsáveis</b>	Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis
13	<b>Ação contra a mudança global do clima</b>	Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos
14	<b>Vida na água</b>	Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
15	<b>Vida terrestre</b>	Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade
16	<b>Paz, justiça e instituições eficazes</b>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis
17	<b>Parcerias e meios de implementação</b>	Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: ONU (2022).

Com base nos Objetivos e em suas definições, percebe-se que os governantes se propõem a implementar uma série de ações pré-definidas. Contudo, ao mesmo tempo, a sociedade deve

estar disposta a “adotar”, “proteger”, “utilizar”, “conservar”, “consumir”, pensando tanto no meio ambiente, no planeta e da sociedade de hoje, quanto naquilo que será deixado para as futuras gerações. Pois, dentre as muitas das ações que estão sendo implementados atualmente, a sociedade perceberá efeitos em muitos anos, a exemplo de ações como a restauração da fauna e da flora original, a redução das desigualdades sociais, e dos reflexos de uma educação de qualidade.

Ora, pode-se definir os ODS como uma crítica aos valores da sociedade capitalista predominante; sendo, portanto, o ponto de partida para a construção de novos valores, de uma sociedade que esteja disposta a buscar e encarar os desafios do desenvolvimento sustentável. A saída dos EUA do Acordo de Paris ratifica a dificuldade da concretude dos ODS, em que os Objetivos vão (muito) de encontro aos interesses econômicos da sociedade, de governantes e do Capital.

### **3 AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Como meio de mensurar o desenvolvimento sustentável junto às empresas e percebê-lo sobre um viés além do econômico, bem como agrupar as diversas formas de definição do que ele é, Labuschagne e Brent (2005) o dividiram em três objetivos (econômico, ambiental e social). Esses objetivos foram transformados no modelo Triple Bottom Line, de autoria do economista inglês John Elkington (ELKINGTON, 2001). O modelo criado por Elkington consiste na medição do desenvolvimento através destas três vertentes, sendo necessário que as três sejam alcançadas de modo sustentável, para que o desenvolvimento seja assim considerado, podendo ocorrer interações entre elas.

A ecoeficiência é alcançada a partir da relação dos objetivos econômico e ambiental, cujo resultado é a diminuição dos custos ambientais ocasionados na produção; da interação entre os objetivos econômico e social, alcança-se a ética empresarial, que pode ser vista na forma pela qual a empresa se relaciona com os atores, bem como no investimento que realiza na região inserida; e, por fim, a interação entre o ambiental e o social resulta na justiça ambiental, que preceitua que a sociedade suporte de forma igualitária a degradação causada pelo desenvolvimento econômico (LOURENÇO e CARVALHO, 2013).

Já para Sachs (2002), a medida do quão sustentável se é passa por cinco dimensões: econômica, ecológica, social, geográfica e cultural. As três primeiras (econômica, ecológica e social) equiparam-se às análises de Elkington, havendo diferenciação quanto à geográfica e aos aspectos culturais. A geográfica diz respeito à distribuição geográfica das populações e empresas, que, como se apresenta atualmente, demonstra evidente desequilíbrio. A cultural, por sua vez, compreende a sustentabilidade do desenvolvimento relacionada ao crescimento nos moldes de cada cultura, sem interferência, buscando o desenvolvimento heterogêneo, com respeito às diferenças de cada local. Assim como Elkington e Sachs, Chaves (2004) entende que o desenvolvimento sustentável está ligado a aspectos econômicos, sociais, ecológicos, mas também culturais, políticos e tecnológicos.

O que pode ser observado é que diversas são as bases para medição do que pode ser conceituado como desenvolvimento sustentável, mas todas buscam o equilíbrio, enquanto distribuição

equânime de riquezas, compreendendo a necessidade de um contínuo crescimento, no entanto, dentro dos limites para manutenção do meio ambiente, do qual todos são dependentes.

## **CONCLUSÃO**

A ideia de desenvolvimento sustentável surge da necessidade de algo que possibilite a continuidade do crescimento econômico, mas que também tenha a capacidade de fazê-lo dentro de padrões de produção e de consumo, garantindo a proteção do meio ambiente, ou seja, algo possibilite desenvolvimento, mas com olhares atentos também às futuras gerações.

Em razão da recente construção do conceito, e da dinâmica que envolve todos os que estão a ele relacionados, não podemos afirmar pela existência de uma definição conclusiva, fixa e imutável, mas sim pela constante exigência de evolução e adaptação do termo, cuja abrangência diminui seus limites, fazendo do desenvolvimento o espaço para pensarmos a partir de diferentes cenários e realidades.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

BRASIL. IPEA. **História - Rio-92**. 2009. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2303:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid)  
Acesso em: 10 jul. 2022.

BRUNDTLAND, G. H. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development United Nations Commission, Oslo, p. 1-59, 1987. Available from: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. Cited: 24 Apr. 2017.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p. ISBN 978-85-7617-290-1.

CHAVES, Maria do P. Socorro R. Desenvolvimento sustentável. Manaus: UFAM, junho de 2004. Aula expositiva no Doutorado em Biotecnologia.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. Estudos Avançados, v. 11, n. 29, p. 399-408, abr. 1997. as, 2010.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento – novos desafios para a pesquisa ambiental**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GONÇALVES, C. P., Sader, E. (org). **O desafio ambiental**. (Os porquês a desordem mundial), Rio de Janeiro, Record, 2004.

GREENPEACE. O surgimento do Greenpeace. Brasil. 2010. Disponível em:

<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-mundo/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

IGNACY, Sachs. Desenvolvimento sustentável, bioindustrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento – novos desafios para a pesquisa ambiental**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LABUSCHAGNE C.; BRENT, Projeto AC sustentável gerenciamento do ciclo de vida: a necessidade de integrar os ciclos de vida em o setor manufatureiro. *Jornal Intrnacional do Projeto Gestão*, v. 23, n.2, pag. 159-168, 2005.

LOURENÇO, M.L., CARVALHO, D. Sustentabilidade social e desenvolvimento sustentável. *RACE, Unoesc*, v.12, n.1., p. 9-38, jan/jun2013.

LOVELOCK, J. *Gaia: alerta final*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2010.

MCCORMICK, J. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MEADOWS, D. H. *The Limits to Growth*, 1972. Available from: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1752-1688.1972.tb05230.x>. Cited: 14 Mar. 2017.

MEBRATU, D. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 18, n. 6, p. 493-520, 1998.

Nações Unidas Brasil. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 jul. 2022.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

ONU. *Declaração sobre meio ambiente e desenvolvimento*. 1992.

ONU. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: [www.und.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf](http://www.und.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf). Acesso em: 19 ago. 2017. WCED. *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

ROBINSON, J. Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, v. 48, n. 4, p. 369-384, 2004.

SÃO PAULO. PROGRAMA ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Conferência de Estocolmo**. 2022. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencias-internacionais-sobre-o-meio-ambiente/estocolmo/>. Acesso em: 9 jul. 2022.

UN. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, p. 80, June 1972. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *The future we want*, 2012. Available from: [www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at\\_download/the-future-we-want.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf). Cited: 14 Apr. 2012.

UNITED NATIONS. **Our Common Future**, 1987.

UNITED NATIONS. **The Future We Want**. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. Acesso em: 10 jul. 2022.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. E. *Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: economics from an ecological footprint perspective. **Ecological Economics***, v. 20, p. 3-24, 1997.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST7 – Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

### ENVIRONMENTAL EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Samara Simon Christmann Ramlow<sup>1</sup>, Romildo Ricardo Ramlow<sup>2</sup>, Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Mestre em Geografia pela UFSM, Arquiteta e Urbanista pela UNICRUZ

<sup>2</sup> Mestre em Educação pela UNOCHAPECÓ

<sup>3</sup> PhD em Arquitetura e Urbanismo pela IMED, professor na UNIJUI

#### RESUMO

O ser humano, ao longo da história perdeu o controle sobre o uso dos recursos naturais. Pensando nisso, este trabalho visa despertar a consciência de que são necessárias mudanças no sistema atual de desenvolvimento, que têm falhado com a garantia de recursos para as futuras gerações. Com uma estrutura de exposição e reflexões de bases bibliográficas, busca-se explorar e investigar os fatos de uma crise civilizatória e ambiental e que apontam para o reconhecimento de mudanças necessárias em direção à sustentabilidade. Nesta busca da educação ambiental por incorporar ideias transformadoras e aplicá-las na organização territorial menciona-se o desenvolvimento endógeno que valoriza o homem x natureza junto a todos os potenciais locais.

**Palavras-chave:** Educação. Equilíbrio ambiental. Desenvolvimento endógeno. Sustentabilidade.

#### RESUMEN

El ser humano, a lo largo de la historia, ha perdido el control sobre el uso de los recursos naturales. En ese sentido, este trabajo pretende sensibilizar sobre la necesidad de cambios en el actual sistema de desarrollo, que no ha logrado garantizar los recursos para las generaciones futuras. Con una estructura de exposición y reflexiones de base bibliográfica, busca explorar e investigar los hechos de una crisis civilizatoria y ambiental y que apuntan al reconocimiento de cambios necesarios hacia la sustentabilidad. En esta búsqueda de que la educación ambiental incorpore ideas transformadoras y las aplique en la organización territorial, se menciona el desarrollo endógeno, que valora al hombre x la naturaleza junto a todas las potencialidades locales.

**Palabras clave:** Educación. Equilibrio ambiental. Desarrollo endógeno. Sustentabilidad.

#### ABSTRACT

Humanity throughout history has lost control over the use of natural resources. This work aims to raise awareness of the need for changes in the current development system, which have failed to guarantee resources for future generations. With a structure of exposition and



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



reflections of bibliographical bases, it seeks to explore and investigate the facts of a civilizational and environmental crisis and that point to the recognition of necessary changes towards sustainability. In this quest for environmental education to incorporate transforming ideas and apply them in territorial organization, endogenous development is mentioned, which values man x nature together with all local potentials.

**Keywords:** Education. Environmental balance. Endogenous development. Sustainability.

## INTRODUÇÃO

O ser humano, ao longo da história perdeu o controle sobre o uso dos recursos naturais. Ao procurar satisfazer suas necessidades, encobre as extrações de recursos e a emissão de resíduos, ou seja, constitui-se de um duplo dano ambiental.

A natureza é ameaçada há muito tempo pelos processos produtivos e de consumo desenfreados. Um exemplo é a Pegada Ecológica (2022), uma metodologia que permite avaliar a demanda humana por recursos naturais ao levar em conta os recursos materiais e energéticos que seriam necessários para a sustentação da população atual. No entanto, ela se rompeu a partir do ano de 1990, indicando que para atender o consumo humano, seria necessário mais de um planeta.

Neste sentido, também é importante mencionar o Dia de Sobrecarga da Terra (Overshoot Day, em inglês), que demarca uma data do ano em que a extração de recursos naturais vai além do que a Terra pode regenerar durante esse ano. Cada vez, o dia está surgindo mais cedo, de 1º de outubro em 2000 a 13 de agosto em 2015. Sete anos após, em 2022, o dia da sobrecarga da terra diminuiu para o dia 28 de julho (Oversoot Day, 2022). Os dados e o cálculo que são realizados pela Global Footprint Network (GFN), apontam que

a quantidade de emissão de CO<sup>2</sup> compõe mais da metade da demanda sobre a natureza. Os custos deste excesso ecológico estão se tornando cada dia mais evidente com o desmatamento, a seca, a escassez de água doce, a erosão do solo, a perda de biodiversidade e o acúmulo de dióxido de carbono na atmosfera. Este último é uma preocupação constante por conta das mudanças climáticas. Consequentemente, os governos têm como prioridade tomar medidas para definir como melhorar o desempenho econômico de longo prazo de sua nação sem deixar de pensar em ações para melhorar a relação do homem com a natureza (WWF, 2022).

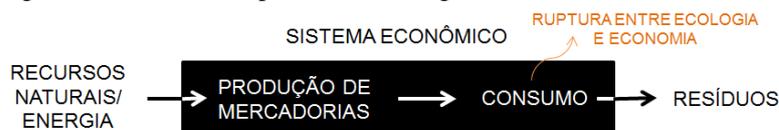
Essa aceleração da extração de recursos traz incertezas, com possibilidades de ameaças à vida. É assim que se percebe que o nosso modelo de sobrevivência não é sustentável. Por meio da Figura 1 vê-se que o processo da extração de recursos para a produção e consumo de mercadorias, exaltado pelo sistema econômico causa uma ruptura entre o equilíbrio ecológico em relação com a economia, ao gerar impactos em todos os níveis, e uma grande quantidade de resíduos.

**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:

APOIO:

Figura 1. Processo de ruptura entre ecologia e economia.



Fonte: autores, 2022.

Toda esta instabilidade econômica influencia diretamente o meio ambiente. É este o ponto fundamental para a inserção da Educação Ambiental, e não é possível discutir a sustentabilidade sem essa associação.

Deste modo, o presente artigo questiona a forma de apropriação e exploração dos recursos naturais pela sociedade, salientando a educação ambiental transformadora como parâmetro de reversão desse cenário. O estudo provém de reflexões a partir da educação ambiental e sustentabilidade e adotou uma abordagem estritamente bibliográfica vinculada a autores que através de suas obras elucidam a temática pertinente ao escrito em questão.

## EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### Uma sociedade de risco

No livro intitulado “La Sociedad del Riesgo Global”, de Ulrich Beck (2002), é ressaltado que a globalização, individualização, revolução de gêneros, subemprego e os riscos globais corromperam a modernidade e sustentam a crise ecológica e os mercados financeiros.

O autor enfatiza que os riscos ecológicos, políticos e individuais escapam cada vez mais do controle, e que os riscos se converteram em uma das principais forças de mobilização política, substituindo as referências de desigualdades de classes, raça e gênero. Por isso, vive-se em época de risco que é global e individualista.

Assim sendo, as ameaças globais estabelecem os conflitos de mal (destruição ecológica e perigos técnico-industriais motivados pela riqueza); e riscos relacionados com a pobreza (existe estreita relação entre pobreza e destruição ambiental, a desigualdade é o principal problema ambiental e de desenvolvimento) (BECK, 2002, p. 54).

Socializa-se outra obra, intitulada “Raíces económicas del deterioro ecológico y social”, de José Manuel Naredo. No contexto geral, o autor pretende abordar o problema ambiental como oriundo das condições econômico-financeiras, e seu conflito com a natureza. Assim, Naredo (2010) expõem o distanciamento do enfoque de uma “economia de la natureza”, que mantinha uma relação de mutualismo entre os seres, para a atual ciência econômica, que visa o capital. Também, desenvolve uma crítica ao processo de produção/consumo/desenvolvimento a que estamos submetidos.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Assim sendo, é necessário enfatizar que o meio ambiente em que vivemos, composto de recursos naturais que são apropriados e (re)produzidos (também geram resíduos) não é mais valorizado, o que nos leva a uma sociedade de risco. Torna-se necessário reestabelecermos aquela conexão e o equilíbrio do homem x natureza, que não prejudique o ambiente e os seres que nele habitam, e que seja fisicamente sustentável.

### Educação ambiental para o Desenvolvimento Sustentável

Após a Segunda Guerra Mundial, houve o incentivo da reconstrução dos países da Europa aliados aos Estados Unidos, e o crescimento do capital se manifestou na década de 60. É nesta época que a bióloga Rachel Carson (1969) lançou seu livro “Primavera Silenciosa”, considerado uma obra histórica em defesa do meio ambiente, por ser a primeira a denunciar os impactos ambientais ocasionados pelo uso desenfreado da indústria química aplicada na agricultura. Este feito alavancou várias discussões ambientais e movimentos ambientalistas pelo mundo. Salienta-se o ano de 1968, em que ocorreram diversos movimentos ambientais, estudantis, culturais, entre outros, como os Atos de Paris.

Neste mesmo ano se firmou o Clube de Roma, que tinha como objetivo analisar o uso excessivo dos recursos naturais em escala mundial. Porém, o grupo ficou conhecido em 1972, quando um dos pesquisadores, Dennis L. Meadows publica a obra “Limites do crescimento” que debate princípios para nortear o uso dos recursos naturais. Este foi o ponto de partida para se divulgar e publicar mais sobre o assunto, com o objetivo de sensibilizar as lideranças mundiais.

Assim, os discursos continuaram com a realização da Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, 1972), que permitiu introduzir o conceito de Ecodesenvolvimento. O termo traduz a ideia de que o desenvolvimento ficaria condicionado pela ecologia, e também seria o “desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio” (RAYNAUT; ZANONI, 1993, p. 7).

Neste sentido, o conceito de ecodesenvolvimento tem como base cinco dimensões: a sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural e está ligado a temas como: a justiça social; o teto de consumo; o perigo da tecnologia ilimitada; na prioridade do uso de tecnologias endógenas; e à imposição de limites sobre a livre atuação do mercado.

Aqui se nota que o Ecodesenvolvimento procura atender às necessidades sociais mais abrangentes, ao levar em conta a garantia da existência das futuras gerações, da melhoria da qualidade de vida para a sociedade, e a preservação ambiental. Porém, este conceito não é aceito pelo capitalismo, que propõem a valoração dos benefícios econômicos sobre os recursos do meio ambiente.

Então, para realizar um balanço da Conferência de Estocolmo, a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento elaborou o Relatório de Brundtland (Nosso Futuro Comum, publicado em 1987). Neste, se concebe o conceito de Desenvolvimento Sustentável, como aquele que satisfaça as necessidades da população presente, sem comprometer as futuras.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Porém, o termo evidencia apenas o desenvolvimento em primeiro plano, sendo que alguns autores já expuseram que ele chega a ser sem sentido. Afinal, cada grupo social possui necessidades diferentes. No entanto, não ofende o sistema econômico.

Assim, com base no Relatório de Brundtland, realizou-se uma segunda Conferência, mais conhecida como ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Como os demais eventos, ratificou-se a incompatibilidade entre os padrões de consumo e o desenvolvimento sustentável, e os problemas ambientais mundiais gerados pela relação entre o homem e a natureza.

A ECO-92 abordou a convenção de mudanças climáticas, da supressão de florestas, da biodiversidade, redução de desperdícios, transportes alternativos, bem como outros temas ligados à questão ambiental. Contudo, os instrumentos falharam, mas o principal documento produzido na Conferência, o Agenda 21, pode funcionar melhor nas escalas locais. Ele viabiliza um padrão de desenvolvimento sustentável racional, e engloba métodos para a eficiência econômica, justiça social e a conservação dos recursos naturais.

Neste sentido, apresenta-se a Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. No seu Art. 1º, a lei define a Educação ambiental como

os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Reconhece-se que ela tem um papel fundamental para o processo educativo. Porém, o seu conceito se assemelha ao do desenvolvimento sustentável, ou seja, é dotado de um vazio de concepção. Além disso, ela não está cumprindo o seu papel, que, aliás, é muito complexo, e não depende somente dos recursos financeiros para subsidiá-la.

A Educação Ambiental de que se ouve falar se embasa muito na gestão de resíduos. Não são apresentadas medidas para se encontrar novos caminhos, e sim, para se reutilizar ou destinar outro fim aos resíduos que já possuímos. No entanto, o que se espera, é que chegue um momento da história do desenvolvimento em que a sociedade esteja mais propensa a compreender que necessitamos de mudanças no sistema atual.

Destaca-se também a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que foi realizada no Rio de Janeiro em 2012, 20 anos após a Rio-92. O evento contribuiu para renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável para as próximas décadas, e os principais temas abordados foram a economia verde e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Assim, cita-se a visão do “Futuro que queremos”, debatida na Rio+20:

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos modos de consumo e produção não viáveis para modos sustentáveis, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais, que estruturam o desenvolvimento econômico e social, são objetivos fundamentais e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Reafirmamos também que, para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes (RIO+20, 2012, p.13).

Entretanto, para os críticos, esse futuro não é bem o que queremos. Pois, nesse contexto, o pensamento capitalista predomina e se apropria de toda a relação ecológica, que ocasiona à humanidade uma crise de percepção, ou seja, uma alienação e uma distorção da realidade. Desta forma, mencionam-se alguns dos mecanismos psicológicos dessa alienação.

→ **Aversão à perda:** o medo de perder ou abrir mão de algo para obter renda a longo prazo, que é incerto. Outra ideia é de que as inovações tecnológicas nos permitem pensar que podemos manter o mesmo padrão de consumo que temos hoje, porém com menor custo ambiental ao planeta.

→ **Habituação:** é a diminuição da resposta aos estímulos repetidos, porém, sem consequência imediata. Como exemplo, cita-se a situação de uso de alarmes de desastres ambientais.

→ **Dissociação:** seria não estabelecer coerência entre as nossas diversas escolhas, entre as causas e efeitos, e como tudo pode estar relacionado.

→ **Autoengano:** é uma forma de distorção entre os processos e as proporções, como uma maior valorização a locais que necessitam de menos enfoque. Neste sentido, cita-se que cerca de 70% da água consumida é destinada para a irrigação, e em muitas ocasiões, solicita-se à população reduzir o consumo residencial de água.

Subordinados ao sistema capitalista encaixa-se a economia “verde”, que nada mais é do que a imposição de que necessitamos consumir os produtos ecológicos, cujo interesse é basicamente impulsionar e direcionar mais o consumo para esse sistema.

A preocupação central da economia verde não é preservar os recursos naturais, e sim, potencializar os mecanismos de produção a partir de uma melhoria de eficiência da gestão da matéria-prima e da abertura de um novo nicho de mercado, associado às mercadorias e serviços “ecofriendly”.

Ao discutir a questão do ambientalismo empresarial como transição ou apropriação ideológica, Layrargues (1998) aponta para a “cortina de fumaça”, que se coloca por trás do discurso de transição ideológica de empresários que assumem responsabilidades para com a melhoria da qualidade ambiental, quando na realidade se utilizam da apropriação ideológica do discurso de outrem, para manipular e controlar a opinião pública.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Conforme Layrargues (1998), esta cortina de fumaça impede a sociedade de ver o desequilíbrio socioambiental do planeta. E, a educação ambiental crítica e emancipatória também enfrenta a barreira imposta pelos meios de controle e formação de opinião pública, a aceitação por parte da sociedade do fim dos recursos se dá principalmente por esta subordinação desenvolvida pelo sistema.

De acordo com Layrargues (1998), são inúmeras as evidências de que nos deparamos com um processo de apropriação ideológica. Empresas que por décadas esgotaram os recursos naturais de todas as formas, extraindo, poluindo, são hoje as que mais se intitulam ecologicamente corretas. Desta forma, a consciência econômica levou o empresariado a criar o ambientalismo empresarial como uma vertente do movimento ecológico ao adjetivar-se de verde, e, não uma consciência ecológica.

Nesta perspectiva, Carvalho (2002), destaca uma forte tendência política e econômica de tornar a Educação Ambiental uma “Educação para o Desenvolvimento Sustentável”. Principalmente defendida pela UNESCO a partir de 1994, esqueceu-se do forte conceito de crítica e luta a favor do ambiental e contra o capital e tornou-se uma maneira de desenvolvimento econômico com um viés ambiental. Segundo a autora, o contexto sociocultural dos anos 90 em que se tenta impor o conceito de Desenvolvimento Sustentável como uma nova fase da educação é muito diverso daquele que originou o atributo “ambiental”.

Para Carvalho (2002) o próprio conceito de desenvolvimento sustentável é exemplo de uma proposta diplomática e conciliatória de conferências e acordos internacionais, que busca conciliar sustentabilidade ambiental e crescimento econômico sem romper com o ideal de desenvolvimento. Na verdade, isto fortalece o modelo de desenvolvimento, visto que o moderniza e tenta torná-lo mais aceitável.

A autora faz um alerta para esta adoção de uma educação para o desenvolvimento sustentável, que pode colocar em risco a identidade e o simbolismo que sustentam a utopia ambiental de uma luta contra hegemônica e emancipatória, de tradição crítica ao modelo dominante, para figurar diante deste conceito instável, que joga a favor da modernização e re-legitimação do desenvolvimento no modelo dominante (CARVALHO, 2002).

### **Educação Ambiental transformadora**

Existem diferentes correntes ou tipos de discursos dentro da Educação Ambiental, que são muitas vezes separadas apenas por pontos de vista distintos, mas que podem atuar conjuntamente. Falar de uma Educação Ambiental transformadora é essencial para ter clareza de para onde ir quando o momento histórico permitir.

Neste aspecto, ressalta-se que no Brasil, as discussões sobre a Educação Ambiental adquiriram caráter público abrangente em meados da década de 80. E, quando foram identificadas as primeiras experiências denominadas de Educação Ambiental, surgiram dois grandes blocos político-pedagógicos com interfaces diferenciadas (LOUREIRO, 2006):

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



→ Conservador (conservacionista da crise ambiental; educação baseada em vivências práticas; baixa problematização da realidade; falta entendimento dialético de sociedade-natureza, etc).

→ Transformador (redefinição do modo como nos relacionamos com nossa espécie, demais e o Planeta; participação social, cidadania para educação ambiental; preocupação em estimular debate, etc).

Assim, a Educação Ambiental como espaço de mediação da relação sociedade-natureza é uma característica muito importante nesta transição, que nos permite desenvolver mecanismos de interferência nesta realidade, de modo a melhorar a relação consigo mesmo, com o outro, com a sociedade e com a natureza de forma equilibrada.

Assim, a Educação Ambiental crítica e transformadora necessita do entendimento de que deve haver o equilíbrio na relação com o outro e com a sociedade para chegar à natureza. Para isso, passa pelos desafios de aprender a ser, a conhecer, a fazer e a viver juntos, em que para Loureiro (2006, p. 142), “a educação ambiental de conteúdo emancipatório e transformador é aquela em que a dialética, forma e conteúdo, realiza-se de tal maneira que as alterações da atividade humana, vinculadas ao fazer educativo, impliquem mudanças individuais e coletivas”. Esta emancipação, guiada pelo processo educativo, parte da mudança do indivíduo e o seu modo de ver e se relacionar com o outro e com o meio, sua compreensão das relações ecológicas, suas atitudes e, desta forma, atinge a coletividade.

Educar para emancipar é reconhecer os sujeitos sociais e trabalhar com estes em suas especificidades. A práxis educativa transformadora é, portanto, aquela que fornece ao processo educativo as condições para a ação modificadora e simultânea dos indivíduos e dos grupos sociais; que trabalha a partir da realidade cotidiana visando à superação das relações de dominação e de exclusão que caracterizam a sociedade capitalista globalizada (LOUREIRO, 2006, p.149).

E para se chegar a este processo é necessário romper com alguns padrões estabelecidos socialmente em cada cultura e período histórico.

## O desenvolvimento endógeno sustentável

Nesta busca por incorporar ideias transformadoras e aplicá-las na organização territorial surge o desenvolvimento endógeno. A partir do desenvolvimento endógeno passa-se a abandonar pressupostos utilitaristas para entender o processo como expansão das capacidades e liberdades das pessoas para eleger o modo de vida apropriado aos valores de cada comunidade e de acordo com as oportunidades e vontades das pessoas envolvidas. Assim, entende-se que o desenvolvimento endógeno visa os processos de qualidade de vida para as pessoas envolvidas.

De acordo com Pilonieta e Arrias (2006, p. 22), o desenvolvimento endógeno “se trata de la búsqueda de mecanismos que permitan descentralizar el desarrollo con respecto a lo económico y formularlo en torno al hombre”. Desta forma se propõem uma visão

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



antropocêntrica de desenvolvimento, onde o “des-envolver” é permitir que o que está oculto seja desvendado.

Por isso, é importante que se considere os diferentes potenciais do território, que vão desde o potencial humano, baseado na capacidade das pessoas, seus conhecimentos, habilidades, iniciativa, valores, o potencial social, fundamentado na acumulação histórica e cultural do conjunto de valores, instituições, normas e tradições. Também, de organização e ação coletivas e o potencial natural, constituído pelas características físicas do território capazes de assumir condições de patrimônio possível de ser explorado de forma sustentável.

O desenvolvimento endógeno desafia o pressuposto de que o desenvolvimento depende fundamentalmente da expansão do capital físico e enfatiza a importância das demais formas de potencial, que implica investir em educação, saúde, nutrição, pesquisa, conservação.

Por isso, para se alcançar a qualidade de vida, que estará associada à sustentabilidade, é imprescindível que se estabeleça um equilíbrio entre a sociedade, o ambiente e a economia, como se visualiza na Figura 2.

Figura 2. Qualidade de vida.



Fonte: autores, 2022.

Logo, o processo educativo é parte essencial do processo auto-organizativo e está ancorada sobre alguns pilares, que preveem que o cidadão deve principalmente aprender a ser (responsável e proativo) e a escolher (ter visão, domínio, sabedoria), mas também, a saber, (buscar conhecimento), fazer (adaptar-se e converter conhecimento em produto) e viver juntos (estabelecer conexões).

## CONCLUSÃO

As preocupações ambientais frente ao sistema em que se viveu e se vive atualmente continuam a crescer e o presente artigo destacou a necessidade de haver o reconhecimento de mudanças em direção à sustentabilidade. Mudanças essas que precisam aliar uma educação ambiental que seja transformadora com o desenvolvimento sustentável endógeno, que priorize o equilíbrio entre homem/natureza local, nas cidades e sociedades.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Precisa-se transformar e educar as pessoas para compreenderem que as formas de vida humanas, demais seres e o ambiente necessitam ser valorizados, tanto quando se pensa no presente, e também para garantir o meio de existência para as seguintes gerações.

Assim, ao resgatar-se uma vida mais equilibrada, reconhecer-se-á: a natureza como finita; o valor da biodiversidade; o valor da diversidade cultural; a capacidade de carga dos sistemas; o valor dos sentimentos e emoções; dos saberes cotidianos; a precaução com ensaios tecnológicos; o valor do pequeno e descentralizado; e do comunitário.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo In: **Um campeão visto de perto**. Ed. Fundação Boell: 2012. 19p. Disponível em: <<http://www.br.boell.org/web/19-1448.html>> agosto 2014.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BRASIL. **Lei nº9.795** de 27 de abril de 1999.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1969.

CARVALHO, I. C. M. O 'ambiental' como valor substantivo: uma reflexão sobre a identidade da educação ambiental. In: Sauv , L. Orellana, I. Sato, M. **Textos escolhidos em Educa o Ambiental: de uma América   outra**. Montreal, Publications ERE-UQAM, 2002, Tomo I, pp 85-90 (versão em português).

**Earth Overshoot Day**. 2022. Disponível em: < <http://www.overshootday.org/>>. Acesso em 23 set. 2022.

LAYRARGUES, P.P. **A Cortina de Fumaça. O discursos empresarial verde e a ideologia da racionalidade econ mica**. São Paulo: Annablume, 1998.

LOUREIRO, Carlos F. B. Complexidade e dialética: contribui es   práxis política e emancipatória em educa o ambiental. **Educa o & Sociedade**, vol. 27, n. 94, p. 131- 152, jan./abr. 2006.

NAREDO, J.M. **Raíces econ micas del deterioro ecológico y social**. Madrid: Siglo XXI, 2010.

**Pegada Ecológica**. 2022. Disponível em: < <http://www.pegadaecologica.org.br/>>. Acesso em 23 set. 2022.

PILONIETA, C.; ARIAS, A.O. El Desarrollo Endógeno Sustentable: Una Aproximacion Conceptual. In: ARIAS, A.O. (Ed.). **Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno**. Mérida: Universidad de los Andes, 2006.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



RAYNAUT, Claude; ZANONI, Magda. **La Construction del'interdisciplinarité en Formation intégrée de l'environnement et duDéveloppement**. Paris:Unesco (Document préparé pour la Réunion sur les Modalités de travail de CHAIRES UNESCO DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. Curitiba, 1 - 4 juillát, 1993).

RIO+20. **Declaração final da Conferência Das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**: o futuro que queremos. Rio de Janeiro: Rio+20, 2012. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf> >. Acesso em: 04 jun. 2016.

WWF. Este ano, a data chegou mais cedo. 2015. Disponível em: < [http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/especiais/pegada\\_ecologica/overshootday/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/overshootday/) >. Acesso em 02 jul. 2016.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## IMPACTOS DOS SISTEMAS FOTOVOLTAICOS NA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA DE ENERGIA ELÉTRICA

IMPACTS OF PHOTOVOLTAIC SYSTEMS ON THE DISTRIBUTED GENERATION OF ELECTRIC ENERGY

IMPACTOS DE LOS SISTEMAS FOTOVOLTAICOS EN LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

**Maicon Rafael Hammes<sup>1</sup>, Argemiro Luis Brum<sup>2</sup>, Igor Miguel Uzeika Garlet<sup>3</sup>, Anderson Felipe Kleinpaul<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Doutorando do PPGDR da Unijuí; Bolsista Prosuc/Capes; Professor do curso de Engenharia de Controle e Automação da Faculdade Horizontina.

<sup>2</sup> Professor Doutor em Economia Internacional – PPGDR Unijuí.

<sup>3</sup> Acadêmico do curso de Engenharia de Controle de Automação da Faculdade Horizontina.

<sup>4</sup> Acadêmico do curso de Engenharia de Controle de Automação da Faculdade Horizontina.

### RESUMO

A geração de energia a partir do sol é uma das principais alternativas para a geração de eletricidade a partir de fontes renováveis e reduzir o custo mensal de energia elétrica, além de integrar um sistema descentralizado de geração de energia, não dependendo somente de uma fonte principal. O objetivo geral do estudo foi verificar como ocorre a integração e os impactos causados pelos sistemas fotovoltaicos nas redes de geração de energia distribuída. O estudo foi baseado em uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa em fontes científicas de artigos e livros relacionados com os temas de sistemas fotovoltaicos e geração distribuída de eletricidade, obtendo maior conhecimento nestes assuntos e possibilitando entender a relação entre os mesmos e identificar os impactos desta relação. Foi possível concluir que a utilização de sistemas fotovoltaicos integrados às demais fontes de geração de energia em um sistema descentralizado reduzem a grande dependência das grandes usinas, principalmente as hidrelétricas, a partir da energia gerada e injetada na rede, além de ser uma fonte renovável e não necessitar de um espaço ambiental dedicado para sua instalação.

**Palavras-chave:** Solar. Descentralização. Integração.

### RESUMEN

La generación de energía a partir del sol es una de las principales alternativas para generar electricidad a partir de fuentes renovables y reducir el costo mensual de la electricidad, además de integrar un sistema de generación de energía descentralizado, no dependiendo solo de una fuente principal. El objetivo general del estudio fue verificar cómo se produce la integración y los impactos que provocan los sistemas fotovoltaicos en las redes de generación de energía distribuida. El estudio se basó en una investigación exploratoria con enfoque cualitativo en fuentes científicas de artículos y libros relacionados con los temas de sistemas fotovoltaicos y generación eléctrica distribuida, obteniendo un mayor conocimiento sobre estos temas y

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



posibilitando comprender la relación entre ellos e identificar los impactos de esta relación. Se pudo concluir que el uso de sistemas fotovoltaicos integrados con otras fuentes de generación de energía en un sistema descentralizado reduce la gran dependencia que tienen las grandes centrales, en especial las hidroeléctricas, de la energía generada e inyectada a la red, además de ser renovable. fuente y no necesita un espacio ambiental dedicado para su instalación.

**Palabras clave:** Solar. Descentralización. Integración.

## ABSTRACT

Power generation from the sun is one of the main alternatives for generating electricity from renewable sources and reducing the monthly cost of electricity, in addition to integrating a decentralized power generation system, not depending only on one main source. . The general objective of the study was to verify how the integration occurs and the impacts caused by photovoltaic systems in distributed energy generation networks. The study was based on an exploratory research with a qualitative approach in scientific sources of articles and books related to the themes of photovoltaic systems and distributed electricity generation, obtaining greater knowledge on these subjects and making it possible to understand the relationship between them and identify the impacts of this relationship. . It was possible to conclude that the use of photovoltaic systems integrated with other sources of energy generation in a decentralized system reduces the great dependence of large plants, especially hydroelectric plants, from the energy generated and injected into the grid, in addition to being a renewable source and not need a dedicated environmental space for its installation.

**Keywords:** Solar. Decentralization. Integration.

## INTRODUÇÃO

A energia disponibilizada pelo Sol é natural, gratuita e inesgotável, podendo ser transformada de várias formas, sendo as mais conhecidas, a energia térmica e elétrica. Dessa forma, a utilização de sistemas fotovoltaicos para conversão da energia do sol e geração de eletricidade é uma fonte de energia alternativa com grande potencial e viabilidade de instalação (PINHO; GALDINO, 2014). Um sistema fotovoltaico pode ser implementado em construções já existentes, não gerando maiores custos de instalação, o que reduz investimento de aquisição. Também, com o dimensionamento correto do sistema para o consumo do usuário final, o valor mensal da conta de eletricidade pode ser reduzido.

A eficiência energética é um assunto bastante discutido pela sociedade uma vez que as fontes renováveis são muito vistas no cotidiano como algo inovador. Essas fontes podem ser várias como hídrica e eólica, mas em específico a solar por meio de geração em painéis fotovoltaicos é uma das mais populares no momento. Ao mesmo tempo, esses sistemas fotovoltaicos podem gerar alguns impactos na geração distribuída, principalmente na redução da dependência de grandes usinas geradoras de energia.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o funcionamento da geração distribuída de energia por sistema fotovoltaico. Para Alves (2019), a utilização de sistemas fotovoltaicos, traz

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



benefícios para o usuário, como reduzir ou eliminar a fatura de energia, dependendo do sistema utilizado na residência. Além disso, proporciona poder de escolha do consumidor de qual fonte de energia usar, essa geração também gera benefícios à sociedade, com a redução de emissão de gases poluentes de sistemas fósseis, que irão causar o efeito estufa. Outro benefício é a disponibilidade de mais uma fonte na grade energético do Brasil, conseguindo aliviar o alto consumo de sistemas atuais.

O território brasileiro apresenta oportunidade de utilização para sistemas fotovoltaicos porque o nível de irradiação solar do Brasil é superior ao de outros países como da Europa (PINHO; GALDINO, 2014). Porém, a geração distribuída pode encontrar alguns problemas na sua estrutura. A aplicação em larga escala pode proporcionar uma instabilidade na qualidade de distribuição de energia nas redes, afetando equipamentos, com isso à importância em um estudo maior daqui pra frente, para garantir uma aplicação segura ao consumidor (WAENGA; PINTO, 2016).

Este estudo está estruturado em capítulos. Além desta introdução e conclusão temos a metodologia aborda os passos seguidos para a realização do estudo. Na sequência, em desenvolvimento, o referencial teórico que contempla especialmente conceitos sobre geração distribuída e sistemas off-grid e on-grid utilizados em sistemas fotovoltaicos. Por fim, em resultados e discussão o estudo de caso bem como sua análise são apresentados.

## METODOLOGIA

Além de benefícios à sociedade como um todo, a energia fotovoltaica é mais uma opção energia na grade brasileira, reduzindo a necessidade de produção em grandes usinas. Portanto, questiona-se: Quais os impactos do uso de geração distribuída de energia por sistema fotovoltaico?

O objetivo do estudo foi analisar o funcionamento da geração distribuída de energia por sistema fotovoltaico, mostrando os principais impactos que essa geração irá trazer nas redes de distribuição atuais. Da mesma forma, trazer resultados relacionados aos benefícios da energia fotovoltaica para os usuários, seja ela sustentabilidade ambiental ou a redução na conta de luz utilizada na residência.

Quanto a natureza a pesquisa é classificada como básica pois seu propósito é gerar novos conhecimentos sobre o assunto. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo pois os pesquisadores desejavam conhecer com maior profundidade a geração de energia distribuída por meio de sistema fotovoltaico (CRESWELL, 2021).

Também foi realizado levantamento bibliográfico realizado sobre o assunto para gerar embasamento teórico sobre o tema. Tal pesquisa ocorreu a partir de fontes confiáveis como, artigos, livros e trabalhos publicados. Realizou-se também um estudo de campo para conhecer na prática o funcionamento do referido sistema (GIL, 2018). Neste sentido, foi realizada visita em uma propriedade que conta com sistema de geração de energia distribuída por meio de painéis fotovoltaicos onde, além de conhecer o sistema, foram analisados parâmetros do sistema de controle da usina instalada na propriedade.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## DESENVOLVIMENTO

### Referencial Teórico

A partir do início do uso da corrente alternada e do desenvolvimento de transformadores de tensão elétrica, foi possível distribuir a energia gerada pelas primeiras fontes de geração disponíveis à diversos pontos de consumo. Para fazer a distribuição, desde as primeiras redes elétricas, são utilizadas linhas de transmissão com grande extensão, bem como pontos geradores de alta capacidade para suprir as demandas, principalmente das grandes cidades, onde, a cada dia, surgem novas tecnologias que são atreladas ao consumo de eletricidade para entrar em operação (MIRANDA, 2013).

O Brasil tem a sua principal fonte de geração de energia elétrica como sendo a hidrelétrica, por apresentar uma grande disponibilidade hídrica para a instalação de usinas que operam nesta modalidade. Esta fonte de geração de energia é considerada renovável, ou seja, utiliza recursos que são inesgotáveis a longo prazo, onde a matéria prima pode ser restaurada no meio ambiente. Porém, devido ao crescente aumento do consumo de energia elétrica, alterações causadas pelo ser humano no ambiente e oscilações climáticas, causando a diminuição do nível de água de rios e reservatórios, a geração de energia das usinas hidrelétricas é afetada. Dessa forma é necessário acionar outras fontes, mais caras e não renováveis, como as usinas termelétricas alimentadas com combustíveis fósseis (ALVES, 2019).

No Brasil, existe grande incidência de luz solar durante todo o ano, seja em grandes centros urbanos ou locais isolados, além do que, na superfície terrestre é irradiada energia proveniente do Sol para atender dez mil vezes o consumo de energia do planeta em um ano. Essa energia, pode ser aproveitada e transformada em energia térmica, para o aquecimento de água e em energia elétrica, com sistemas de geração de energia fotovoltaica, sendo uma alternativa para integrar o sistema elétrico, movimentando a economia e desafogando as demais fontes de geração de energia utilizadas (ALVES, 2019).

Um sistema fotovoltaico para geração de energia elétrica tem seu princípio de funcionamento baseado na conversão direta da energia existente na luz solar em eletricidade, onde ocorre o efeito fotovoltaico (PINHO; GALDINO, 2014). A Figura 1, apresenta um conjunto de módulos fotovoltaicos instalados em um telhado, estes são os responsáveis pelo funcionamento do sistema.

Figura 1 - Conjunto de placas fotovoltaicas instaladas em um telhado.



Fonte: RIGON (2021).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Os componentes principais e responsáveis pela conversão da luz solar em eletricidade são as células fotovoltaicas. Estas, funcionam formando um conjunto chamado módulo fotovoltaico, também conhecido como placa ou módulo solar, construída com materiais semicondutores, tendo principalmente o silício que pode ser manipulado de diversas formas. A energia do Sol é convertida em eletricidade e sai do módulo em forma de corrente contínua, a qual necessita de conversão para corrente alternada, o tipo de corrente utilizado comumente por todos os consumidores de energia da rede de distribuição para alimentar seus equipamentos elétricos (PINHO e GALDINO, 2014).

Para realizar a conversão da energia fornecida em corrente contínua pelas placas solares há necessidade de outro componente importante do qual é composto um sistema fotovoltaico, o inversor de tensão. A Figura 2 a mostra um inversor de tensão, utilizado nos sistemas comuns de geração de energia fotovoltaica.

Figura 2 - Inversor de tensão para sistemas fotovoltaicos.



Fonte: Elysia (2017).

O inversor fica posicionado entre os módulos solares, dispositivos de segurança e o medidor de energia do local de instalação do sistema e é responsável por receber energia elétrica de uma fonte de corrente contínua, onde, neste caso, é proveniente das placas fotovoltaicas e enviar para a rede elétrica em forma de corrente alternada. A energia injetada na rede elétrica pelo inversor deve estar de acordo com as características da tensão que circula na mesma, portanto o inversor instalado deve ter especificações que atendam estes requisitos, onde, no Brasil, são utilizadas, em ambiente residencial, tensões de 110V e 220V e frequência de 60Hz, sendo a tensão variável nas diversas regiões do país (PINHO; GALDINO, 2014).

Grande parte dos sistemas fotovoltaicos são instalados com o propósito de ser uma usina geradora de energia elétrica, sendo assim, o consumidor também está conectado e utiliza a energia vinda da rede da concessionária de energia, sistema chamado on-grid. A Figura 3 apresenta o esboço de um sistema fotovoltaico conectado à rede de distribuição (FREITAS, 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Figura 3 - Esboço de sistema fotovoltaico conectado à rede de distribuição de energia elétrica.

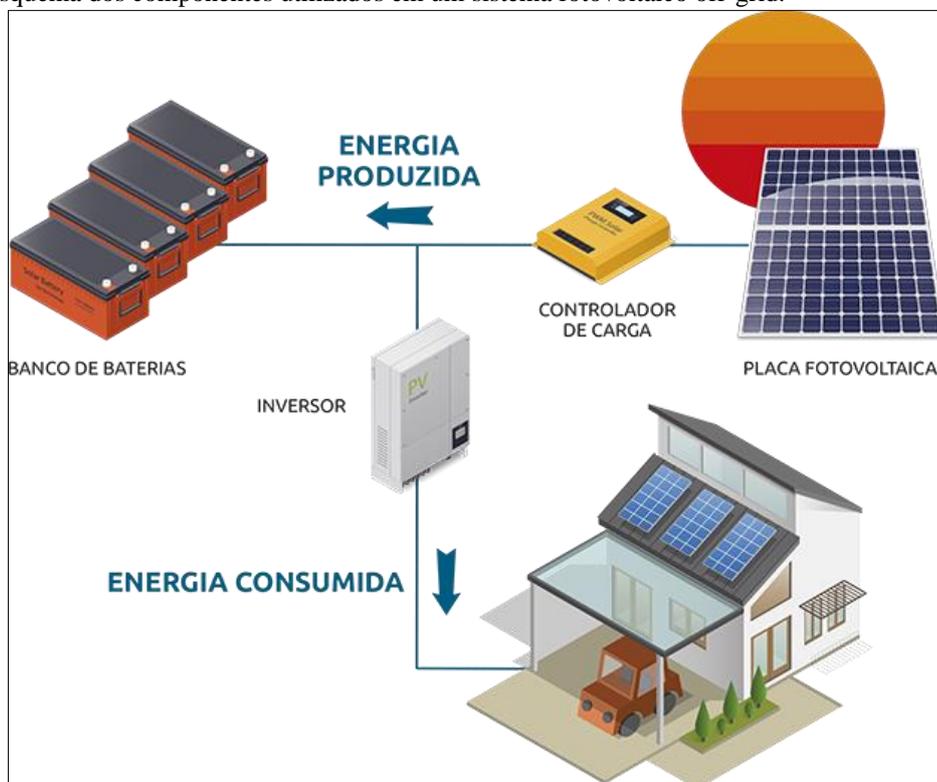


Fonte: Rosa (2017).

A energia gerada pela usina fotovoltaica está conectada à rede de distribuição, porém, antes dela, está o medidor, que registra a quantidade de energia produzida e injetada na rede, bem como a que foi consumida da concessionária. Esta energia gerada pela usina é convertida em créditos na concessionária, que são abatidos do consumo mensal, tendo como custo, considerando que o sistema consiga suprir 100% do consumo, apenas uma taxa fixa em relação aos serviços prestados. Normalmente, em épocas de maior exposição solar, a usina gera energia suficiente para suprir as necessidades de consumo e gerar créditos que compensam as épocas do ano em que a geração é menor devido ao menor tempo de luz solar convertida em eletricidade. Sendo assim, esta caracterização do sistema fotovoltaico se torna mais econômica e garante maior eficiência, além de não necessitar de uma área de terra específica para a instalação, sendo o sistema acoplado em construções já existentes (FREITAS; NARUTO, 2017).

Também, são utilizados sistemas fotovoltaicos não conectados à rede elétrica de uma concessionária, mas sim, a um banco de baterias que armazenam toda a energia gerada, sendo este o sistema off-grid. Normalmente esse tipo de sistema é utilizado em locais isolados, onde não há infraestrutura de rede elétrica, ou a sua instalação é impossibilitada por algum fator. Também utilizam o sistema com essa característica, dispositivos ou equipamentos que também são instalados em locais remotos onde uma instalação elétrica possui um custo elevado (FREITAS, 2017; PINHO, 2008; NARUTO, 2017). A Figura 4 representa um esquema dos componentes básicos de um sistema fotovoltaico off-grid.

Figura 4 - Esquema dos componentes utilizados em um sistema fotovoltaico off-grid.



Fonte: Eco Aquecedores (2022).

Os componentes principais do sistema do tipo off-grid, além dos módulos fotovoltaicos já existentes em sistemas on-grid, são instalados o controlador de carga, um conjunto de baterias interligadas formando o banco de baterias e o inversor. O funcionamento se dá a partir da conversão da energia irradiada pelo sol em eletricidade pelas placas solares em energia elétrica, esta energia passa para o controlador de carga que irá adequar a tensão em corrente contínua distribuída pelas placas para o correto carregamento das baterias, onde normalmente são utilizadas com funcionamento de 12V, sendo assim o controlador irá passar para as mesmas cerca de 13,8V, a tensão adequada para o carregamento seguro das baterias.

A Resolução Normativa nº 482/2012 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) estabelece que qualquer consumidor de energia elétrica pode gerar sua própria energia através de fontes renováveis, além de permitir que o sistema de geração forneça o excedente para a rede elétrica local. Nesse contexto, foram estabelecidos alguns parâmetros preliminares entre os sistemas de microgeração e minigeração. Os sistemas de microgeração, utilizam potência de 75 kW ou menor, ou fontes de energia renováveis ligadas à rede elétrica das distribuidoras, seguindo a regulamentação disponibilizada pela ANEEL. Os sistemas de minigeração, tendo como potência máxima de 3 MW e mínima de 75 kW para fontes do tipo hídricas, ou menor 5 MW, ou fontes de energia renováveis ligadas à rede elétrica das distribuidoras, seguindo a regulamentação disponibilizada pela ANEEL.

A Lei Federal Nº 14.300 de 6 de janeiro de 2022, funda o marco legal da minigeração e microgeração distribuída de energia elétrica. Uma das principais pautas tratadas é a valorização

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



dos créditos, além de ser 100% sobre o produzido, passam a ser regulamentados pela ANEEL e devem passar obrigatoriamente pelos cálculos da SCEE (Sistema de Compensação de Energia Elétrica), onde a energia gerada pela usina do consumidor é injetada como um empréstimo para ser compensada no final do mês.

Antes da maior utilização de sistemas de mini e microgeração de energia elétrica, em nosso sistema elétrico predominava puramente a geração convencional de energia, onde a mesma era gerada em uma grande usina que centralizava a geração, transmitida por linhas de alta tensão, passando por transformadores, linhas de média e baixa tensão até chegar ao consumidor final. Já com a utilização de sistemas próprios de geração de energia elétrica pelos consumidores, tornou-se comum o conceito da geração distribuída, onde a produção de energia é instalada junto ao consumidor, tendo tamanhos variados e utilizando as mais variadas formas e características de geração, dessa forma a energia gerada pelo sistema é injetada diretamente na rede elétrica da concessionária criando assim um fluxo reverso de energia em relação ao que ocorre na geração convencional (NARUTO, 2017).

Em um conceito básico, pode-se considerar que a geração distribuída, ou descentralizada, funciona com sistemas de baixa capacidade de geração de energia, sendo estes, usinas de micro e minigeração, onde a potência instalada não é determinante para a caracterização do sistema. Normalmente, estas usinas ficam localizadas próximas dos pontos centrais de consumo da rede elétrica, não necessitando, dessa forma, de uma grande rede de distribuição para a energia gerada ser injetada no sistema elétrico local, podendo estar inserida nos segmentos residencial, comercial e industrial (VIDAL, 2017).

A seguir serão apresentados os resultados obtidos através da pesquisa realizada, que tem o objetivo de verificar a relação que existe entre a utilização de sistemas fotovoltaicos e a descentralização da geração de energia elétrica, fazendo uma análise de como estes conceitos funcionam e se relacionam, extraíndo desta, os impactos causados pela geração de energia a partir do sol nas redes elétricas que trabalham com o conceito de geração distribuída.

## Resultados e Discussão

A utilização de sistemas fotovoltaicos em grande escala pode ser considerada recente, o que ocorreu principalmente devido à diminuição do custo de implantação a partir de incentivos governamentais e do desenvolvimento técnico do sistema, principalmente com relação aos módulos ou placas solares, diminuindo o custo de aquisição do sistema (NARUTO, 2017).

A utilização de sistemas fotovoltaicos conectados à rede de distribuição de energia é na verdade a instalação de uma usina de microgeração de energia elétrica, onde a mesma não irá de fato alimentar diretamente os equipamentos elétricos do local, mas sim gerar energia e injetar a mesma na rede elétrica da concessionária. O processo ocorre a partir da luz solar que incide nos módulos solares e é convertida em eletricidade em corrente contínua, após isso o inversor de tensão converte a eletricidade para corrente alternada injetando a mesma na rede elétrica do local onde o sistema está instalado (PINHO, 2014).

Para ser feita a instalação de um sistema deste tipo, é necessária uma análise de consumo em um determinado período. Dessa forma é possível implantar uma usina que pode atender total

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ou parcialmente a demanda de eletricidade do consumidor, diminuindo assim sua conta de energia na modalidade atual de funcionamento (ROSA, 2017).

Os sistemas de geração de energia elétrica a partir do sol são encontrados, normalmente, em dois tipos de utilização, sendo elas a de sistemas conectados à rede elétrica local, sendo o on-grid, e sistemas independentes, chamados off-grid. A relação destes sistemas com a geração distribuída se dá a partir da interligação da rede de distribuição com o sistema fotovoltaico, onde se tem o conceito de um sistema bidirecional com a energia gerada pelo sol sendo injetada na rede elétrica local e o consumo de energia vinda pela mesma, sendo este um dos casos de maior utilização (MIRANDA, 2013).

O modo de utilização do sistema individual com banco de baterias é uma solução para levar eletricidade a comunidades isoladas nas localidades do interior do país. Nestes locais isolados, por estarem muito distantes das redes de distribuição de eletricidade, até mesmo estando isolados por água, é impossibilitada a instalação das redes convencionais para fornecimento de energia elétrica devido a altos custos e problemas de infraestrutura, sendo assim, são instalados sistemas fotovoltaicos que alimentam uma estrutura de baterias que fornecem energia para os equipamentos utilizados.

Os sistemas fotovoltaicos possuem grandes vantagens em relação a sua utilização, primeiramente por utilizar uma fonte renovável para geração de energia, não agredindo o meio ambiente, além da grande durabilidade dos módulos solares, não gerando poluição direta por não ser necessária a troca constante dos componentes. A instalação destes sistemas não demanda de áreas de terra específicas, a grande maioria são de propriedade dos consumidores diretos de energia elétrica, dessa forma a instalação é feita em edificações já construídas, utilizando normalmente o telhado de casas e edifícios (ROSA, 2017).

Também pode-se verificar que um sistema de energia solar gera uma diminuição do custo de eletricidade a médio e longo prazo, grande vida útil dos componentes, principalmente dos módulos solares, instalação facilitada por ser adicionado à construção existente desde que a incidência de sol seja viável. Geração de grande quantidade de energia, desde que o sistema esteja bem dimensionado e instalado e baixo custo da manutenção, sendo necessário apenas fazer a limpeza dos módulos a cada ano (NARUTO, 2017).

Estes sistemas possuem várias vantagens, bom funcionamento e grande potencial de geração, garantem o retorno do investimento. As desvantagens deste sistema estão relacionadas ao custo inicial de instalação, que foi facilitado nos últimos anos, mas será compensado com sua utilização, a influência de condições climáticas para geração de eletricidade de forma eficiente e também a dependência do fornecimento de energia por parte da concessionária.

Foi realizada uma análise das estatísticas de funcionamento de um sistema fotovoltaico instalado em uma residência na cidade de Horizontina-RS. Primeiramente, foram verificadas quais as informações de consumo utilizadas para o dimensionamento do projeto, sendo focando no consumo médio mensal para analisar, posteriormente, a eficiência energética e se há excedente para compensação de consumo. A Tabela 1 apresenta os dados de consumo mensal e a média geral de utilização por mês de eletricidade que foram utilizados pela empresa fornecedora do sistema para fazer o dimensionamento do mesmo.



Tabela 1 – Consumo mensal de energia utilizado para o dimensionamento do sistema fotovoltaico.

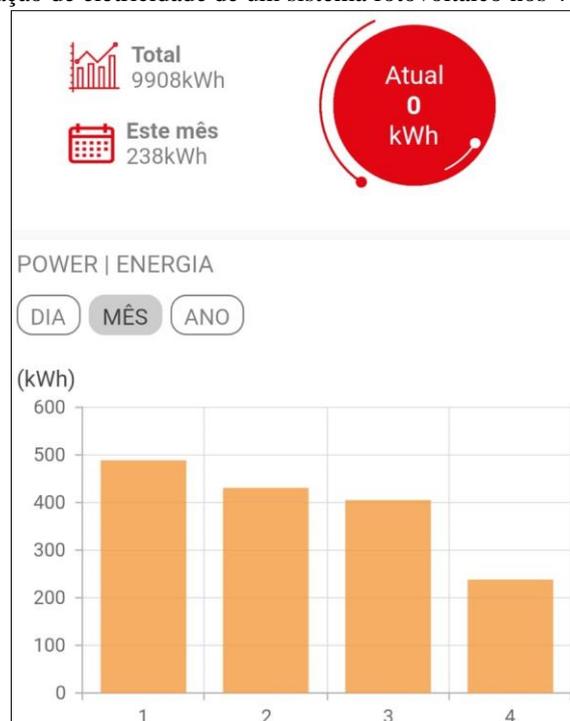
Mês	Consumo (kWh)
Janeiro	397
Fevereiro	343
Março	325
Abril	237
Mai	282
Junho	251
Julho	248
Agosto	282
Setembro	260
Outubro	280
Novembro	298
Dezembro	329
<b>Consumo Médio Mensal</b>	<b>295</b>

Fonte: Os autores (2022).

Os dados analisados são referentes ao consumo mensal em um ano, fazendo a média de consumo por mês, foi identificado que a média de consumo de eletricidade é de 295 kWh. Também, analisando os mesmos dados, pode-se identificar que os meses do período de maior temperatura, sendo janeiro, fevereiro, março e dezembro apresentam maior consumo, principalmente devido a utilização de equipamentos como o ar-condicionado.

A partir da análise dos dados de consumo, foram verificados os dados de produção de eletricidade pelo sistema fotovoltaico, armazenados e consultados no aplicativo do fabricante do inversor de tensão. A Figura 5 apresenta dados de geração de energia dos meses de janeiro, fevereiro, março e até o dia 21 de abril do ano de 2022.

Figura 5 - Estatísticas da geração de eletricidade de um sistema fotovoltaico nos 4 primeiros meses de 2022.



Fonte: Os autores (2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Os dados analisados no aplicativo apresentam a produção de eletricidade nos meses de janeiro, fevereiro, março e 21 dias de abril, representados respectivamente, no gráfico, pelos números 1, 2, 3 e 4. Verificando de forma direta no aplicativo, foram extraídos dados mais exatos de produção, para janeiro foram 488,6 kWh, fevereiro 430,8 kWh, março 405,1 kWh e 238,1 registrados até o dia 21 de abril, do ano de 2022. Dessa forma é possível determinar, de forma básica, que é gerada energia elétrica suficiente para compensar a média de consumo mensal e gerar créditos excedentes na concessionária, compensando menor produção em meses de menor incidência de Sol. Não foi possível fazer uma análise detalhada de cada mês do ano anterior devido a limitações do aplicativo.

O conceito de geração distribuída de energia elétrica é utilizado recentemente, o que determinou o início da utilização deste foi o desenvolvimento de estudos em relação à sistemas de geração configurados como usinas de mini e microgeração, principalmente utilizando fontes renováveis de geração de energia elétrica. As fontes principais de energia utilizadas anteriormente somente em sistemas de geração centralizada ainda suprem a maior parte da demanda, na geração de energia centralizada a energia é gerada em uma usina e transmitida através de redes de distribuição até os consumidores, já no modo de interligação das diversas fontes de energia ocorrem as situações de pontos bidirecionais, onde a energia é gerada nas fontes de maior capacidade e distribuídas por redes de transmissão até os pontos consumidores, onde estes, no caso de possuírem uma usina, estarão consumindo e injetando energia na rede elétrica (MIRANDA, 2013).

A geração distribuída não funciona somente com a interligação da geração convencional com usinas instaladas nos pontos consumidores, também são conectados pontos específicos para geração de energia elétrica como usinas fotovoltaicas e eólicas de alta capacidade, além de fontes não renováveis como as termelétricas. As usinas que utilizam principalmente a energia solar são as mais encontradas devido a disponibilidade de energia do sol ser maior em todo o território brasileiro em relação às características necessárias para implantação de uma usina eólica (ROSA, 2017).

Com a instalação de usinas de baixa capacidade nos próprios pontos consumidores de eletricidade, pelo fato destes estarem localizados próximos da rede de distribuição, não há a necessidade da utilização de grandes redes de transmissão. O ponto principal é que a energia produzida que é encaminhada para a concessionária possui as mesmas características da energia que está circulando por ela, tendo o mesmo valor de tensão, podendo ser 110V ou 220V, variando em cada região do país, sendo assim, não há custo de modificação da rede de baixa tensão por parte da concessionária de energia (NARUTO, 2017).

A geração de energia distribuída ou descentralizada pode integrar usinas geradoras que utilizam diversas fontes de energia e capacidades. Não são encontrados somente sistemas fotovoltaicos de pequena capacidade, mas também usinas dedicadas para produção de grande quantidade de energia que podem estar localizadas distantes das fontes principais de energia da geração convencional e próximas dos consumidores, injetando na rede elétrica local a energia produzida, dessa forma integrando e fazendo entender o conceito de funcionamento da geração distribuída (PINHO, 2014).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A partir dos estudos realizados no desenvolvimento dos sistemas fotovoltaicos ocorreu a diminuição do custo de aquisição de um sistema completo, dessa forma possibilitando que consumidores comuns de energia elétrica fizessem a instalação do mesmo em sua residência, o que também é possibilitado pela Resolução Normativa nº 482/2012 da ANEEL. Esta normativa além de estabelecer que qualquer consumidor pode gerar a sua própria energia, também autoriza a compensação da energia produzida em sistemas do tipo on-grid na concessionária.

Para ocorrer a compensação de energia elétrica, antes do sistema fotovoltaico on-grid entrar em funcionamento se faz necessária a instalação de um medidor de energia do tipo bidirecional, ou seja, registra e armazena a informação da quantidade de energia que foi injetada na rede pelo consumidor proprietário da usina e a quantidade consumida da eletricidade fornecida pela concessionária. No final de cada mês a concessionária faz a leitura da informação do medidor, com isso, a energia produzida é utilizada para compensar o consumo do período e o excedente, se houver, é registrado para ser descontado dos períodos de menor produtividade, dessa forma, diminuindo o valor da conta de energia para o consumidor (MIRANDA, 2013).

A partir do uso de usinas fotovoltaicas integrando a rede de geração de eletricidade distribuída em vários pontos, percebe-se que as usinas principais ainda são a maior fonte de energia e representam grande importância para o sistema elétrico do país. Porém, com a energia injetada por vários sistemas fotovoltaicos de pequena e grande capacidade pode ser considerado que, durante os períodos do ano e do dia em que há grande disponibilidade de luz solar é exigido menos potência dos pontos principais de geração de energia. Sendo assim pode-se gerenciar a demanda exigida das grandes usinas, além de possibilitar que não seja necessário o acionamento de usinas termelétricas, pois estas normalmente utilizam combustíveis fósseis como fonte de energia para seu funcionamento além de gerar um maior custo de aquisição para o consumidor final (ROSA, 2017).

## CONCLUSÃO

A partir do estudo, foi possível compreender, de forma simplificada, o funcionamento de um sistema de geração de energia fotovoltaica e do conceito de geração descentralizada de eletricidade. Com isso foi possível analisar a relação recente que existe entre os sistemas, devido aos mesmos existirem em grande maioria de forma integrada. Também com o entendimento de cada sistema, pode-se verificar alguns problemas que são resolvidos e quais necessitam de maiores estudos e desenvolvimento em relação a tecnologia.

Na realização do estudo foram observadas lacunas de pesquisa, onde, considerando que a geração de energia a partir do sol se dá durante o período diurno, a noite não temos esse recurso em funcionamento, necessitando realocar a demanda de energia para as fontes de maior capacidade como as hidrelétricas e termelétricas, sendo que a última gera um custo maior para o consumidor. Não foram encontradas, nas referências utilizadas, soluções para este problema, sendo algo a se estudar posteriormente.

Pode-se afirmar que a geração de energia solar possui vários benefícios com sua utilização, primeiramente para a questão ambiental e financeira dos consumidores, mas também no sentido de o sistema não necessitar de um espaço específico para instalação, sendo adaptado em

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



construções existentes e também em relação à disponibilidade de energia do sol para ser aproveitada no Brasil.

A geração distribuída se tornou um conceito interessante de distribuição de energia, integrando várias fontes em diversos locais, podendo realocar as demandas de energia utilizando fontes de menor custo e poluição. A integração entre os dois sistemas é a união de uma fonte renovável de eletricidade que em grande de um dia é capaz de retirar parte da demanda de energia das grandes fontes.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. [Constituição (2012)]. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 482**. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ALVES, Marliana de Oliveira Lage. **ENERGIA SOLAR: ESTUDO DA GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA ATRAVÉS DOS SISTEMAS FOTOVOLTAICOS ON-GRID E OFF-GRID**. 76 p. TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO, 2019. Disponível em: [https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/2019/6/MONOGRAFIA\\_EnergiaSolarEstudo.pdf](https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/2019/6/MONOGRAFIA_EnergiaSolarEstudo.pdf). Acesso em: 12 mar. 2022.

CRESWELL, David; CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 5. ed. São Paulo, 2021. ISBN 978-65-81334-19-2. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786581334192/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover.xhtml\]!/4/2\[page\\_i\]/2%4051:1](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786581334192/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover.xhtml]!/4/2[page_i]/2%4051:1). Acesso em: 21 abr. 2022.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. [Constituição (2022)]. **LEI Nº 14.300**, 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.300-de-6-de-janeiro-de-2022-372467821>. Acesso em: 18 abr. 2022.

ELYSIA, **As características do inversor solar grid-tie: tudo o que você precisa saber sobre o equipamento que é o coração do sistema fotovoltaico - Parte 3**. 14 jul. 2017. Disponível em: <https://elysia.com.br/inversor-solar-grid-tie/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FREITAS, Susana Sofia Alves. **Dimensionamento de sistemas fotovoltaicos**. . 104 p. Relatório para obtenção de grau (Engenharia Industrial), 2008. Disponível em: [https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/2098/1/Freitas\\_Susana.pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/2098/1/Freitas_Susana.pdf). Acesso em: 18 mar. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 173 p. v. 6. ISBN 978-85-97-01292-7. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597012934/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4\]!/4/24/1:29\[Cal%2Ccu\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597012934/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4]!/4/24/1:29[Cal%2Ccu]). Acesso em: 8 abr. 2022.

MIRANDA, Raul Figueiredo Carvalho. **ANÁLISE DA INSERÇÃO DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA NO SETOR RESIDENCIAL**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



BRASILEIRO. Rio de Janeiro, 1 out. 2013. Disponível em: <http://antigo.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/miranda.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2022.

NARUTO, Denise Tieko. **VANTAGENS E DESVANTAGENS DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA E ESTUDO DE CASO DE UM SISTEMA SOLAR FOTOVOLTAICO CONECTADO À REDE ELÉTRICA**. TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO, 2017. Disponível em: <http://repositorio.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10020290.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

OLIVEIRA, Sérgio Henrique Ferreira. **Geração distribuída de eletricidade**. . 205 p. TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO, São Paulo, 2002. Disponível em: [http://lsf.iee.usp.br/sites/default/files/Doutorado\\_Sergio\\_Ferreira\\_Oliveira.pdf](http://lsf.iee.usp.br/sites/default/files/Doutorado_Sergio_Ferreira_Oliveira.pdf). Acesso em: 11 mar. 2022.

PINHO, João Tavares. **Sistemas Híbridos: Soluções Energéticas para a Amazônia**. 1. ed. Brasília, 2008. ISBN 978-85-98341-02-6. Disponível em: [https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Solucoes\\_Energeticas\\_para\\_a\\_Amazonia\\_Hibrido.pdf](https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Solucoes_Energeticas_para_a_Amazonia_Hibrido.pdf). Acesso em: 12 mar. 2022.

PINHO, João Tavares; GALDINO, Marco Antônio. **Manual de Engenharia para Sistemas Fotovoltaicos**. Rio de Janeiro, 2014. 530 p. Disponível em: <https://www.portal-energia.com/downloads/livro-manual-de-engenharia-sistemas-fotovoltaicos-2014.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ROSA, Rodrigo Santa. **Origem do Sistema Fotovoltaico Conectado à Rede**. 7 ago. 2017. Disponível em: <http://www.csrenergiasolar.com.br/blog/sistema-fotovoltaico-conectado-a-rede---sfc-r-on-grid>. Acesso em: 18 abr. 2022.

SECRETARIA-GERAL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. [Constituição (2022)]. **LEI Nº 14.300**. 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14300.htm). Acesso em: 18 mar. 2022.

VIDAL, Adriana Lopes. **ENERGIA SOLAR NO BRASIL: GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NOS SETORES COMERCIAL E INDUSTRIAL**. 2017. 57 p. MONOGRAFIA DE BACHARELADO, 2017. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4710/1/Monografia%202017.1%20-%20Adriana%20Lopes%20Vidal.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

WAENGA, Aline Fontes Cordeiro; PINTO, Dayana Araújo Ferreira. **IMPACTOS DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA FOTOVOLTAICA NO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**. 2016. TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (ENGENHARIA ELÉTRICA), Curitiba, 2016. p. 105. Disponível em: [http://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/9955/1/CT\\_COELE\\_2016\\_1\\_18.pdf](http://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/9955/1/CT_COELE_2016_1_18.pdf). Acesso em: 18 mar. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 7: **Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável**

## **O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO OESTE/SC**

**SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT: A STUDY OF WATER RESOURCES IN THE MUNICIPALITY OF SÃO LOURENÇO DO OESTE/SC**

**DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: UN ESTUDIO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL MUNICIPIO DE SÃO LOURENÇO DO OESTE/SC**

**Autores:** Loreci Catarina Smaniotto de Oliveira<sup>1</sup>, Arlene Anélia Renk<sup>2</sup>, Cristiane Tonezer<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó/Unochapecó.

<sup>2</sup>Doutora em Antropologia pela UFRJ

<sup>3</sup>Doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS

### **RESUMO**

A noção de desenvolvimento rural sustentável associa-se às dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais. Nesta perspectiva, a água ocupa papel relevante quando se observa que este tema dialoga com todas estas dimensões, com destaque para as questões ambientais e econômicas. Este estudo tem como objetivo analisar a configuração dos recursos hídricos para o abastecimento rural de São Lourenço do Oeste, a fim de realizar uma “radiografia” da realidade hídrica e sanitária das propriedades rurais. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, tendo como instrumentos para coleta de dados: a) questionário estruturado aplicado em 733 famílias, o que representa 48,20% das propriedades rurais de São Lourenço do Oeste; b) entrevista realizada com dois Agentes Comunitários de Saúde, dois representantes das Associações da Água e quatro Extensionistas Rurais. Como resultado observou-se que 41,20% das propriedades analisadas não possuem água suficiente, em períodos de estiagens. Dentre as nascentes, 20,10% das fontes e 65,19% dos poços com uso de bomba, necessitam de proteção; 22,65% das propriedades são abastecidas por poços artesianos. A água para dessedentação animal provém de fontes, poços com uso de bomba, rios/córregos e açudes. Essas informações evidenciam reais necessidades de estabelecimento de políticas públicas e/ou programas de ações continuadas de intervenções para a manutenção e proteção de nascentes, captação e armazenamento de águas pluviais para abastecimento hídrico no meio rural deste município. Tais ações são imprescindíveis para que haja equidade social e, conseqüentemente, um desenvolvimento rural sustentável.

**Palavras-chave:** Recursos Hídricos; Desenvolvimento Sustentável; Preservação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## RESUMEN

La noción de desarrollo rural sostenible está asociada a las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental. Desde esta perspectiva, el agua juega un papel relevante cuando observamos que este tema dialoga con todas estas dimensiones, con énfasis en las cuestiones ambientales y económicas. Este estudio tiene como objeto analizar la configuración de los recursos hídricos para el abastecimiento rural en São Lourenço do Oeste, con el fin de hacer una "radiografía" de la realidad hídrica y sanitaria de las propiedades rurales. La investigación se caracteriza por ser cuali-cuantitativa, teniendo como instrumentos de recolección de datos: a) cuestionario estructurado aplicado a 733 familias, lo que representa el 48,20% de las propiedades rurales de São Lourenço do Oeste; b) encuesta realizada a dos Agentes Comunitarios de Salud, dos representantes de las Asociaciones de abastecimientos de Agua y cuatro Extensionistas Rurales. Como resultado, se observó que el 41,20% de las propiedades analizadas no tienen suficiente agua en períodos de sequía. Entre los manantiales, el 20,10% de las fuentes y el 65,19% de los pozos con bomba necesitan protección; el 22,65% de las propiedades se abastecen de pozos artesianos. El agua para la alimentación de los animales procede de manantiales, pozos bombeados, ríos/arroyos y azudes. Esta información muestra la necesidad real de establecer políticas públicas y/o programas de acciones continuas de intervenciones para el mantenimiento y protección de manantiales, captación y almacenamiento de agua de lluvia para el abastecimiento de agua en las zonas rurales de este municipio. Estas acciones son esenciales para la equidad social y, en consecuencia, para el desarrollo rural sostenible.

**Palabras clave: Recursos hídricos; Desarrollo sostenible; Preservación.**

## ABSTRACT

The notion of sustainable rural development is associated with economic, social, cultural, and environmental dimensions. From this perspective, water plays a relevant role when it is observed that this theme dialogues with all these dimensions, with emphasis on environmental and economic issues. This study aims to analyze the configuration of water resources for rural supply in São Lourenço do Oeste, in order to take an "X-ray" of the water and sanitation reality of rural properties. The research is characterized as quali-quantitative, having as instruments for data collection: a) structured questionnaire applied to 733 families, which represents 48.20% of the rural properties of São Lourenço do Oeste; b) interview with two Community Health Agents, two representatives of the Water Associations and four Rural Extension Workers. As a result, it was observed that 41.20% of the properties analyzed do not have enough water in periods of drought. Among the springs, 20.10% of the springs and 65.19% of the wells with pumps need protection; 22.65% of the properties are supplied by artesian wells. The water for animal feeding comes from springs, pumped wells, rivers / streams and ponds. This information shows the real need for the establishment of public policies and/or programs of continuous actions of interventions for the maintenance and protection of springs, capture and storage of rainwater for water supply in the rural areas of this municipality. Such actions are essential for social equity and, consequently, sustainable rural development.

**Key words: Water Resources; Sustainable Development; Preservation.**

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## INTRODUÇÃO

A Convenção-Quadro das Nações Unidas e o Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas (BRASIL, 2015), assinada por mais de uma centena de países signatários, teve como objetivo central atingir metas que melhorassem o clima no âmbito dos estados-nação, para colaborar com o clima globalmente. Embora não enfocasse especificamente a crise hídrica, esta estava subentendida quando da meta da diminuição do desmatamento, do reflorestamento e outras congêneres. A questão hídrica está simbioticamente vinculada à climática.

Aliar os problemas de grande magnitude com aqueles de nossas comunidades, ou seja, como aqueles vivenciados na dimensão micro, levou-nos a optar pelo estudo da situação hídrica no município de São Lourenço do Oeste, no oeste de Santa Catarina. A exemplo do que explicitou Geertz (1981), não estudamos São Lourenço do Oeste, mas em São Lourenço do Oeste. Um dos problemas presentes nas narrativas e ciclicamente ocorrido é o da escassez da água, por ocasião de estiagens de maior ou relativo prolongamento, com o abastecimento do interior do município por carros pipa. Considerando esse quadro de abastecimento e carência hídrica em momentos de estiagem, fomos instigadas a diagnosticar a proveniência da água utilizada nas propriedades rurais, quais sejam, de poços tubulares? De riachos? De poços de superfície? De fontes de água?

Mesmo que seja um microcosmo, ele encerra as contradições do mundo real, por apresentar as defasagens do mundo rural, com propriedades em diferentes patamares, por exemplo, aquelas propriedades rurais tecnologicizadas e voltadas à bovinocultura de leite e no outro extremo, pequenos lotes com emprego de tecnologias simples e voltadas ao auto-abastecimento. O município é fornecedor de mão de obra à multinacional Kellogs, instalada na área urbana. São Lourenço considera-se um município que tem regionalmente um razoável índice de desenvolvimento humano municipal, assinalado em 0,749 (IDHM). Esses foram elementos que suscitaram estudar essa realidade.

A pergunta central para este artigo é: como se configuram os recursos hídricos para o abastecimento rural, com perspectiva de desenvolvimento sustentável de São Lourenço do Oeste? A partir dessa questão foi formulado o objetivo geral: analisar a configuração dos recursos hídricos para o abastecimento rural de São Lourenço do Oeste. Desdobrando este objetivo, elaboramos os objetivos específicos: diagnosticar a proveniência da água utilizada nas propriedades rurais, tanto para o consumo humano, quanto para os animais; e identificar fatores relacionados à preservação e ao abastecimento de água.

No presente artigo discorre-se primeiramente sobre a noção de desenvolvimento rural sustentável e após são descritos os procedimentos metodológicos adotados na aplicação do questionário e na realização da entrevista.

Os resultados e discussões trazem informações do município de São Lourenço do Oeste, destacando a situação hídrica nas propriedades rurais. Apresenta-se programas e ações realizados, em nível municipal, destacando-se os programas Microbacias e SC/rural, o programa municipal de recuperação da mata nativa, o sistema silvipastoril, o programa de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



produção de leite à base de pastagem perene; a preservação de nascentes, córregos e rios; a captação e armazenamento da água pluvial e leis e políticas voltadas à temática ambiental.

Serão trazidos também quadros com os dados obtidos com as respectivas análises, bem como, sugestões para melhorar a preservação e o abastecimento de água nas propriedades rurais, apresentadas via questionário; a manifestação dos entrevistados sobre as razões da escassez hídrica, maiores problemas no abastecimento da água no meio rural e sugestões para um desenvolvimento rural sustentável e por fim as considerações finais.

## METODOLOGIA

O estudo sobre a configuração dos recursos hídricos para o abastecimento rural de São Lourenço do Oeste realizou-se por meio de uma pesquisa mista, quali-quantitativa, explorando as informações obtidas por meio de questionários aplicados em 48,20% das propriedades rurais pertencentes aos Distritos de Presidente Juscelino, Frederico Wastner e São Roque.

O levantamento quantitativo de dados foi realizado por meio de questionário, aplicado por quinze Agentes Comunitárias de Saúde (ACS) da Secretaria Municipal de Saúde. Envolveu no estudo 733 famílias rurais. As questões versavam sobre configuração dos recursos hídricos para o abastecimento rural, ressaltando: a) a proveniência da água utilizada nas propriedades, tanto para o consumo humano, quanto para os animais; b) as condições de proteção das nascentes (fontes e poços); c) a suficiência ou a insuficiência da água existente na propriedade para o abastecimento em geral; d) a existência de cisternas para captação de água da chuva; e) a necessidade de abastecimento de água pelo caminhão-tanque da Prefeitura, em período de estiagem; e f) as principais fontes de renda no meio rural.

A parte qualitativa envolveu oito entrevistas, assim distribuídos: duas representantes dos Agentes Comunitários de Saúde; duas representantes das Associações da Água e quatro servidores públicos estaduais com mais de 20 anos de serviços prestados na extensão rural no município, no sentido de complementação e verificação dos dados quantitativos. Para manter o anonimato dos oito entrevistados na pesquisa qualitativa, atribuiu-se a estes números de 1 a 8.

O aspecto qualitativo contempla as sugestões fornecidas pelas famílias rurais para melhorar o abastecimento de água, por meio de perguntas sobre: a) a avaliação da situação hídrica no meio rural; b) o destaque dos maiores problemas no abastecimento de água; e c) sugestões para um desenvolvimento rural sustentável, objetivando a proteção e a manutenção dos recursos hídricos nas propriedades, bem como, dos córregos e rios do município de São Lourenço do Oeste.

A pesquisa teve a aprovação do Comitê de Ética pelo parecer n. 4.422.175, de 26/11/2020, de acordo com a Resolução 510/2016 CONEP.

## DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A discussão sobre Desenvolvimento Sustentável se inicia no início da década de 1970 em um contexto internacional, porém, o termo utilizado era o de Eco Desenvolvimento. Este



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



basicamente compreendia que o acelerado crescimento econômico gerava degradação ambiental e conseqüentemente, escassez dos recursos naturais (STOFFEL e COLOGNESE, 2015).

Passada uma década de discussões, observou-se que o crescimento econômico, da forma com que vinha sendo pensado, não gerava apenas problemas de ordem ambiental, mas também problemas sociais graves como a desigualdade. Surge assim o termo Desenvolvimento Sustentável, mundialmente conhecido no ano de 1987 pelo Relatório da Comissão de Brundtland, que o define como “aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações” (PNUD, 2019).

Outro marco importante foi a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992, que além de legitimar o termo Desenvolvimento Sustentável, aprova a Convenção Quadro da Mudança Climática e a Convenção da Diversidade Biológica. Em termos de legislação ambiental internacional, foi possível neste momento também constituir tratados ambientais, como a Convenção do Clima, da Biodiversidade e do Combate à Desertificação.

Impulsionado pela ECO-92, o termo Desenvolvimento “Rural” Sustentável passa a ser adotado pelos pesquisadores brasileiros a partir da década de 1990, porém, e para sua compreensão é necessário fazer uma breve contextualização histórica destes espaços, destacando as configurações políticas, sociais e econômicas.

Segundo Schneider (2010), por um longo período de tempo o debate sobre desenvolvimento rural no Brasil e boa parte da América Latina associava-se ao Estado e às organizações internacionais, que buscavam compreender os motivos pelos quais as populações rurais não conseguiam se integrar ao processo de modernização agrícola.

No Brasil, a modernização se deu a partir da década de 1970 através da chamada “revolução verde”, que na época era compreendida como “modelo ideal” para se atingir o desenvolvimento rural. Neste período, as políticas destinadas às populações mais pobres, geralmente de caráter compensatório, preconizavam ações de intervenção dirigidas e orientadas (SCHNEIDER, 2010). Geralmente estas ações eram destinadas aos serviços de extensão rural

Pode-se dizer que nesta época, aos pobres rurais, havia duas opções: inserir-se ao processo de modernização agrícola através de orientações dirigidas, ou migrar para os centros urbanos em busca de melhor condição de vida.

Observa-se assim que na época, apesar do acelerado crescimento econômico decorrente da intensificação tecnológica na agricultura brasileira, não havia uma preocupação relacionada às questões ambientais e nem sociais, pois o foco principal era o aumento da produtividade agrícola, mesmo que isso custasse o bem-estar de muitos indivíduos e apropriação indevida dos recursos naturais.

Foi apenas a partir da década de 1990 que os pesquisadores brasileiros começaram questionar o modelo de desenvolvimento rural que estava sendo adotado no Brasil, trazendo dados que comprovavam o aumento da desigualdade social e dos problemas ambientais decorrentes de um sistema altamente economicista e produtivista (SCHNEIDER, 2010). Somados a isso, destaca-se a crise econômica dos anos de 1980, também compreendida como “década perdida”, crise

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



esta que impulsionou a redemocratização no Brasil, apoiada pela constituição federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã.

Além de visar a garantia de uma série de direitos humanos, a constituição de 1988 traz um capítulo inteiro voltado para as questões ambientais. Uma Lei importante para este estudo é a dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) que visa, dentre outras medidas,

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
- IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997)

É neste contexto que surge no Brasil a noção de Desenvolvimento Rural Sustentável, ancorados por uma constituição que permite repensar as problemáticas que perpassam os espaços rurais brasileiros. Porém, destaca-se que os avanços normativos não necessariamente se concretizam na prática, ou se concretizam em um determinado período, porém estão sujeitos à retrocessos em outros, como se observa na atual conjuntura política brasileira, que busca, através da exploração dos recursos naturais, dentre eles os hídricos, o crescimento econômico, que por si só, não é capaz de promover um Desenvolvimento Rural Sustentável.

Nesta lógica também caminha os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, que, através da Agenda 2030 implementou em setembro de 2016 uma agenda com 17 objetivos, dentre eles o de número 06 que visa “Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos” até 2030.

Em termos de Brasil, observa-se que estamos no ano de 2022 e pouco ou nada se fez para alcançar as medidas almejadas pela Agenda. Pelo contrário, o país retrocede tanto na questão ambiental, quanto social ao adotar um modelo econômico voltado “à produção de bens primários, minérios e agrícolas para exportação (altamente consumidora de água e poluidora dos aquíferos)” (RELATÓRIO LUZ, 2021). Ainda segundo relatório,

[...] as desigualdades históricas e a compreensão de saneamento apenas como serviço atuam na contramão dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, e do manejo sustentável das águas pluviais, tratamento de esgoto e resíduos sólidos, gerando impactos socioeconômicos e sanitários profundos e de longo prazo, principalmente nas vidas de mulheres, meninas e populações em vulnerabilidade. (RELATÓRIO LUZ, 2021, p. 40).

O relatório traz ainda que embora 92,8% da população urbana brasileira seja atendida com abastecimento de água potável, nos espaços rurais apenas 29,3% da população tem acesso ao abastecimento da rede pública, com estagnação destes números entre 2010 e 2019 (RELATÓRIO LUZ, 2021).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Somados a isso, as políticas voltadas ao agronegócio trazem à tona um número recorde de liberação de agrotóxicos no ano de 2020 no Brasil, o que piora a situação dos corpos hídricos, influenciando também nos problemas de saúde dos produtores e consumidores de alimentos. Traz o relatório que “O governo em vigência tem apoio do agronegócio e sua política é extremamente permissiva em relação ao uso desses produtos fitossanitários, cuja comercialização vem sendo beneficiada por uma política de isenções tributárias” (p. 43)

Em síntese observa-se que o Brasil, com a redemocratização, apresentou avanço nas políticas públicas para atingir um Desenvolvimento Rural mais Sustentável, apoiando práticas ambientalmente corretas e socialmente justas. Porém, o novo governo vem dismantando qualquer forma de apoio que vise a equidade social e proteção ambiental.

## OS RECURSOS HÍDRICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO OESTE

### Aspectos gerais e realidade hídrica do município

O município de São Lourenço do Oeste está localizado no noroeste catarinense, na divisa dos Estados de Santa Catarina e Paraná, na borda do divisor de água da Serra da Fartura, na microrregião de Chapecó, distante 662 Km da capital, Florianópolis. Apresenta extensão territorial de 369,478 Km<sup>2</sup>, com uma altitude média de 895 metros acima do nível do mar. Possui uma população estimada em 2021 de 24.501 habitantes, sendo aproximadamente 77% na área urbana e 23% na área rural (IBGE, 2010-2021).

Esta área foi colonizada a partir da década de quarenta, em pequenas propriedades, por agricultores vindos do Rio Grande do Sul, adquirindo terras numa estratégia de reprodução social camponesa, no estilo chamado por Roche (1969) como enxameamento, ou seja, com sucessivos deslocamentos já realizados no Rio Grande do Sul para depois adentrar na fronteira agrícola do oeste catarinense. E, a exemplo do ocorrido no estado anterior, também foi realizado o “desmatamento civilizador”, no dizer de Bublitz (2011; 2008; 2008<sup>a</sup>).

Nesse desmatamento, em grande parte não se observou o cuidado com matas ciliares e com fontes de água. Conforme Bublitz, não estiveram imunes ao que se reportou Guillermo Folladori (1999 e 2011). O ambiente é um espaço inter-relacional no qual procuramos extrair recursos, geramos resíduos e ocasionamos conflitos sociais. A sociedade e os grupos sociais que a compõe não são heterogêneos e as apropriações dos recursos naturais tampouco são. Há aqueles que estão mais próximos de modelos de agricultores que seguem padrões estabelecidos como adequados e outros que estariam próximos à feralização, deixando matas e capoeiras crescerem livremente.

De acordo com os dados da pesquisa em São Lourenço do Oeste, no setor agrícola, a pecuária leiteira é a atividade desempenhada por, aproximadamente, 38% das famílias rurais, 8,7% (gado de corte, aves e suínos por meio de integração vertical, 13,50% produção de grãos (soja, milho, feijão), 19% outras atividades. E 20% da população encontra-se aposentada, permanecendo na área rural. Alguns aposentados constituem famílias intergeracionais, outros vivem em suas propriedades, vivendo do auto-sustento.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A economia urbana é marcada por indústrias de grande porte com destaque, em nível nacional e internacional, tais como: multinacional Kellogg's e Nutrisul S/A – na área alimentícia, e Enele Estofados e Móveis - na linha moveleira; comércio em geral e prestação de serviços (SMAF /Setor de tributação, 2021).

Em relação a realidade hídrica do município, em 2007 o estado de Santa Catarina adotou o Gerenciamento dos Recursos Hídricos em 10 Regiões Hidrográficas (RH). O município de São Lourenço do Oeste encontra-se na Região Hidrográfica 2 Meio Oeste (RH2) e integra duas bacias: a do Rio Chapecó e a do Rio Irani, num total de 11.307 Km<sup>2</sup>. A primeira delas, de maior extensão (9.352 Km<sup>2</sup>), recebe as águas dos Rios Chapecozinho e Feliciano pelas margens esquerda e direita, respectivamente. A bacia do Rio Irani, cuja área é de 1.955 Km<sup>2</sup>, tem o Rio Xanxerê à margem direita como um dos principais contribuintes. As principais bacias hidrográficas do município de São Lourenço do Oeste, são: São Lourenço, Feliciano, Lageado Grande, Bacia do Ouro e Macaco, a qual abastece a cidade (NOTUS, 2010).

O município de São Lourenço do Oeste, segundo a Secretaria Municipal de Agricultura apresenta um histórico de escassez hídrica, ocasionando racionamento de água para a população urbana e abastecimento de água no interior, realizado por carro pipa da prefeitura, mesmo em períodos de pequenas estiagens (20 dias), para aviários, suínos e gado leiteiro; bem como, para o consumo humano.

## **Ações realizadas, em nível municipal, para um desenvolvimento rural sustentável**

### *Programas Microbacias e SC Rural*

De acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e da Agricultura (SEDRA,2001), o estado de Santa Catarina implementou, de 1991 a 1999, o Projeto Microbacias 1, apoiado pelo Banco Mundial (Bird), através do Acordo de Empréstimo 3160-BR no valor de US\$ 33,0 milhões, com uma contrapartida do Estado de US\$ 38,6 milhões (SEDRA, 2001). O programa teve, dentre outros, por objetivo: diminuir os impactos ambientais negativos dos sistemas de produção e viabilizar economicamente a agricultura familiar e difundir as práticas conservacionistas sustentáveis e sua adoção pelos agricultores.

O Microbacias 1 foi implementado em 534 microbacias, um terço do total existente; assistiu 106 mil famílias e foi responsável pelo considerável aumento da consciência ambiental no meio rural catarinense (SEDRA, 2001).

Apesar dos avanços proporcionados pelos esforços das políticas e ações desenvolvidas pelo Estado e Bird, através do Microbacias 1, muito ainda restava fazer para melhor integrar o uso do solo com a gestão das águas, conservação dos recursos naturais, melhoria da renda e maior inclusão social dos pequenos agricultores. Surge então o Microbacias 2.

O Microbacias 2, igualmente financiado pelo BIRD, foi desenvolvido em todo o Estado de Santa Catarina, abrangendo 880 microbacias hidrográficas, distribuídas em 293 municípios, dentre eles, São Lourenço do Oeste. O Programa foi desenvolvido nas propriedades



pertencentes à Bacia do Rio Macaco e objetivou, dentre outras ações: a melhoria da renda dos pequenos agricultores, gerada pelas atividades agrícolas, através da adequação do conjunto de atividades da propriedade, da introdução de novas atividades e do aumento da eficiência produtiva (SEDRA, 2001).

As ações pertinentes ao referido programa foram expandidas para todas as comunidades do município de São Lourenço do Oeste, por meio do trabalho de extensão rural, ocorrendo assim, a preservação de nascentes, proteção de fontes, recuperação de margens de córregos e rios, recuperação do solo com cobertura vegetal, curvas de nível e reflorestamento (EPAGRI, 2019). Para dar continuidade à política pública iniciada com os Programas Microbacias 1 e 2, o Governo do Estado, por meio de financiamento com o Banco Mundial (BIRD), instituiu o SC Rural, com início em 2011 e seis anos de duração, com o propósito de aumentar a competitividade das organizações da agricultura familiar (Programa SC rural).

#### *Programa Municipal de Recuperação da Mata Nativa*

O Programa Municipal de Recuperação da Mata Nativa, instituído pela Lei Municipal nº 1701 de 21 de setembro de 2007, foi implementado mediante contrato de parceria entre o Governo Municipal e proprietários de imóveis rurais localizados no território do município e teve por objetivos: I - a recuperação da cobertura florestal nativa do território do município de São Lourenço do Oeste; II - a recuperação de áreas degradadas e expostas à erosão; III - a preservação de nascentes de água, mananciais e córregos; IV - o reflorestamento de regiões ribeirinhas e de encostas que estivessem expostas a risco ambiental, em razão de sua declividade acentuada, mesmo exploradas em atividades agrícolas ou pastoris.

#### *Sistema Silvopastoril*

O Sistema Silvopastoril é uma opção tecnológica de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) que consiste na combinação intencional de árvores, pastagens e gado numa mesma área e ao mesmo tempo. A ILPF está sendo proposta como uma estratégia de produção que inclui, em seus conceitos referenciais, os principais elementos da sustentabilidade, ou seja, o econômico, o social e o ambiental (EMBRAPA, 2019).

De acordo com informações do escritório municipal da EPAGRI, além da pastagem diversificada, o animal também tem o benefício da sombra e o agricultor agrega valor com madeira e lenha.

#### *Programa de produção de leite à base de pastagem perene*

De acordo com o escritório municipal da EPAGRI (2019), o programa de produção de leite a base de pastagem perene tem por objetivo substituir as pastagens anuais por pastagens perenes, diminuindo custos com mão de obra e insumos e aumentando a competitividade da atividade com a utilização de sistemas sustentáveis de produção.

As pastagens perenes possibilitam a alimentação do rebanho, a diminuição de custos, o aumento de produtividade e a lucratividade. Já no sentido ambiental, o solo está protegido 365 dias por

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



ano, evitando erosão e assoreamento de córregos e rios e aumentando a infiltração de água no solo fortalecendo as nascentes e lençóis d'água.

Os programas de recuperação da mata nativa, sistema silvipastoril e produção de leite a base de pasto perene, recuperaram mais de 1.200 hectares em São Lourenço do Oeste.

## SÍNTESE DA PESQUISA SOBRE RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A pesquisa foi realizada nas 40 linhas/comunidades rurais e na sede dos três distritos do município em questão. A tabela 01 elucida o universo da aplicação do questionário.

Tabela 01: Número de propriedade e de questionários aplicados e o percentual correspondente.

<b>Distritos</b>	<b>Propriedades</b>	<b>Nº questionários</b>	<b>Percentual (%)</b>
Frederico Wastner	403	238	59,05
São Roque	446	322	72,19
Presidente Juscelino	671	173	25,66
<b>Total Geral</b>	<b>1520</b>	<b>733</b>	<b>48,22</b>

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

### Sugestões para um desenvolvimento rural sustentável

Considerando o ODS 6 – “Água potável e saneamento”, destaca-se que na entrevista, os oito participantes da pesquisa qualitativa apresentaram sugestões para um desenvolvimento rural sustentável objetivando a proteção e a manutenção dos recursos hídricos nas propriedades, bem como, dos córregos e rios municipais. Essas sugestões estão sintetizadas a seguir:

a) Plantio direto sobre a palha; proteção e/ou recuperação da mata ciliar e proteção das fontes. Essas sugestões apresentadas pelos entrevistados, são ratificadas na fala do entrevistado 1:

[...] para que o agricultor use o solo de uma forma sustentável, a cobertura de solo com bastante quantidade de palha e não o solo rapado, aveia rapada pelos animais seriam as opções. As pequenas sangas e os pequenos riachos, teriam que ter uma proteção de mata ciliar, com no mínimo, o dobro da largura do rio de ambos os lados, 30 metros, no mínimo. O aspecto da proteção das fontes, seria necessário a manutenção vegetal em um raio de 50 metros para facilitar toda e qualquer chuva que caia que ela penetre no solo, isso seria uma das ações. Nós tivemos um trabalho no projeto Microbacias na comunidade de Santo Antônio, em que todas essas práticas foram realizadas. Os estudos demonstraram que, na época, estavam preservadas as lavouras com cobertura de solo, o Rio Macaco, relativamente protegido com as matas ciliares, mesmo com grande intensidade de chuva, o nível do rio não elevava bruscamente, por quê? Porque a água ia infiltrando devagar, alimentando as fontes e nascentes (ENTREVISTADO 1).

b) Recomposição e preservação de Áreas de Preservação Permanentes; reservação das águas pluvial e superficial, mediante a construção de cisternas; conhecimento e cumprimento da legislação ambiental vigente; conscientização das pessoas de pertencerem ao meio ambiente



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



As sugestões apresentadas pelos entrevistados para promover um desenvolvimento rural sustentável são exequíveis; uma vez que os entrevistados demonstram conhecimento do meio ambiente rural do município em questão, bem como, possuem conhecimentos técnicos de intervenção para a recuperação e preservação do solo e da água, e apontam formas de interação social e ambiental.

## Proveniência da água para consumo humano e proteção das nascentes

Em relação a água para o consumo humano, dentre as 733 propriedades rurais analisadas, 22,65% provêm de poço artesiano, 31,92% de poço com uso de bomba e 45,70% de fonte.

Quanto a proteção, as nascentes são consideradas protegidas quando há plantas no entorno (árvores, arbustos) e tiver a proteção da nascente feita com pedras, tijolos, tubos, dentre outros; parcialmente protegida quando possui vegetação no entorno, mas não possui a proteção com pedras, tijolos, tubos ou vice-versa; desprotegida quando não possui ambas.

A proteção das nascentes utilizadas para o consumo humano no meio rural do município de São Lourenço do Oeste, estão apresentados na tabela 02.

Tabela 02- Proteção das nascentes - consumo humano no meio rural do município de São Lourenço do Oeste.

Proteção das nascentes	Protegidas	Parcialmente	Desprotegidas
Fontes - Total = 335	265	63	07
Poço com uso de bomba - Total = 158	55	91	12

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

A preocupação com a quantidade e qualidade da água é crescente e ocorre a nível mundial. Programas e ações governamentais têm sido implantados ao longo de décadas, a exemplo dos Programas Microbacias 1 e 2, dos quais, destaca-se aqui, a proteção de fontes que ficou conhecida como “modelo Caxambu” – fruto de esforços conjuntos sobre proteção de nascentes para assegurar o fornecimento de água às famílias rurais.

Segundo matéria publicada na revista Agropecuária Catarinense em julho de 2010, um trabalho conjunto realizado em Santa Catarina pela Secretaria dos Negócios do Oeste e pela Epagri, por meio do geólogo Mariano José Smaniotto e de extensionistas da região de Chapecó, com apoio da Prefeitura de Caxambu do Sul e dos seus agricultores, desenvolveu uma técnica eficiente, simples, segura e barata para proteger fontes superficiais. Esta técnica ficou conhecida como “modelo Caxambu” e hoje é difundido em todo o país e apresenta como vantagens: baixo custo de construção; dispensa limpeza periódica da fonte; diminui a turbidez da água em épocas de chuva; evita o acesso de animais à fonte; diminui a possibilidade de contaminação bacteriológica da água e melhora as características físico-químicas da água.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Considerando que 22,65% da proveniência da água para o consumo humano, provém de poço artesiano, a tabela 03 apresenta os dados referentes aos poços artesanais, públicos e privados, nos três distritos.

Considera-se poço artesiano público o perfurado com recursos públicos para uso coletivo e, privado, aquele perfurado individualmente por uma família, ou por um grupo de famílias, sem a ajuda financeira do Poder Público.

Tabela 03 - Poços Artesianos, por distrito, utilizados para consumo humano.

Distritos	Privado	Público
Frederico Wastner	13	02
São Roque	15	06
Presidente Juscelino	18	01
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>09</b>

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

Como pode ser observado na tabela 03, dos 55 poços artesanais, 46 são privados (83,64%) e 09 (16,36%) são públicos.

O sistema de abastecimento de água de forma coletiva, seja na sede do distrito ou de comunidades, é operado pela comunidade, através de uma associação, denominada Associação da Água. A associação possui um regimento de funcionamento. Elegem uma diretoria para cuidar do funcionamento do poço, distribuição e consumo da água, energia elétrica, manutenção da bomba; e estabelecem a cobrança de taxa para a manutenção dos serviços. A associação se reúne periodicamente para prestação de contas e para tratar de assuntos ligados à gestão do sistema e ingresso de novos usuários.

A constatação da perfuração de muitos poços artesanais para atender a demanda nas propriedades rurais é ratificada por Freitas et al. (2003):

A ocupação da região oeste catarinense, realizada de maneira não sustentável, trouxe inúmeros problemas como o alto grau de desmatamento, erosão do solo, assoreamento dos cursos d'água, uso intenso e não planejado de dejetos de suínos, utilização de agrotóxicos, falta de tratamento de esgotos nas cidades, disposições inadequadas dos lixos e efluentes industriais. Tais problemas refletiram diretamente na quantidade e na qualidade das águas superficiais da região. A demanda de água por sua vez aumentou e a água subterrânea passou a ser a alternativa, acarretando um grande crescimento no número de perfuração de poços tubulares. Hoje o desenvolvimento econômico e social da região depende fundamentalmente do recurso hídrico subterrâneo (FREITAS et al., 2003, p.4).

Os ciclos naturais das águas não dão conta da reposição dos volumes utilizados, e, especialmente da renovação da sua qualidade. Assim, cresce o uso das águas subterrâneas, especialmente no oeste de Santa Catarina, sudoeste do Paraná e no noroeste do Rio Grande do Sul (STALLBAUM; SCHEIBE, 2018).

Os entrevistados foram unânimes em relacionar que, nos últimos tempos, as famílias rurais e as comunidades, estão buscando como solução para suprir a falta de água, a perfuração de poços

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



artesianos. Contudo, reconhecem que os resultados são baixos, uma vez que muitos poços perfurados não deram água, outros já estão secos (aproximadamente 30%) e muitos apresentam pequeno volume de água, não suprimindo as necessidades da propriedade.

## Água potável e saneamento

O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010). Com efeito, o acesso à água e ao saneamento integram o conteúdo mínimo do direito à dignidade da pessoa humana, devendo-se respeitar a qualidade, e a potabilidade; a quantidade, ou seja, o suficiente para a sobrevivência; a prioridade de acesso humano, em caso de escassez; e a gratuidade – ao menos no que diz respeito ao mínimo necessário para a sobrevivência humana. Enfim, “há de ser alcançada a dignidade hídrica” (D’ISEP, 2010, p. 59).

Considerando tais preceitos legais, destacam-se os seguintes resultados das 733 propriedades analisadas:

- 561 possuem nascentes, perfazendo um total de 1.394 nascentes;
- 431 possuem água suficiente para o consumo em geral;
- 302 não possuem água suficiente, principalmente em períodos de estiagens;
- 709 possuem caixa para água e destas, em 04 propriedades as caixas estão sem tampa;
- 24 não possuem caixas para acondicionamento de água;
- 724 propriedades possuem banheiros;
- 09 possuem fossas e destas, 02 não possuem fossa.

De acordo com Lunardi e Rabaiolli (2013), a água é o elemento mais precioso da Terra, sendo essencial para a saúde, para a produção de alimentos, energia e para a manutenção dos ecossistemas. A sua contaminação ou ausência, pode significar redução dos espaços vitais, custos humanos e perdas globais de produtividade social.

A importância do saneamento básico em ambientes urbanos e rurais é imprescindível para o bem-estar da população. Ao longo do século, a importância dada à proteção da água foi ficando cada vez maior, uma vez que cientistas passaram a descobrir que havia uma ligação direta entre a má qualidade da água e a transmissão de doenças causadas por agentes físicos, químicos e biológicos (GUIMARÃES et al., 2007).

Os autores reiteram ainda que a falta e a precariedade do saneamento trazem inúmeros problemas ambientais como: poluição das águas, erosão, inundações, contaminação e/ou poluição na captação das águas para o abastecimento humano, assim como perdas, tanto humanas como materiais.

Diante de tais constatações, destaca-se a necessidade de melhorias das condições sanitárias locais incluindo proteção das nascentes; caixas com tampa para acondicionamento da água; construção de banheiros e de fossas, eliminando problemas estéticos desagradáveis, focos de contaminação e poluição do meio ambiente e, conseqüentemente, redução de recursos aplicados no tratamento de doenças.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:

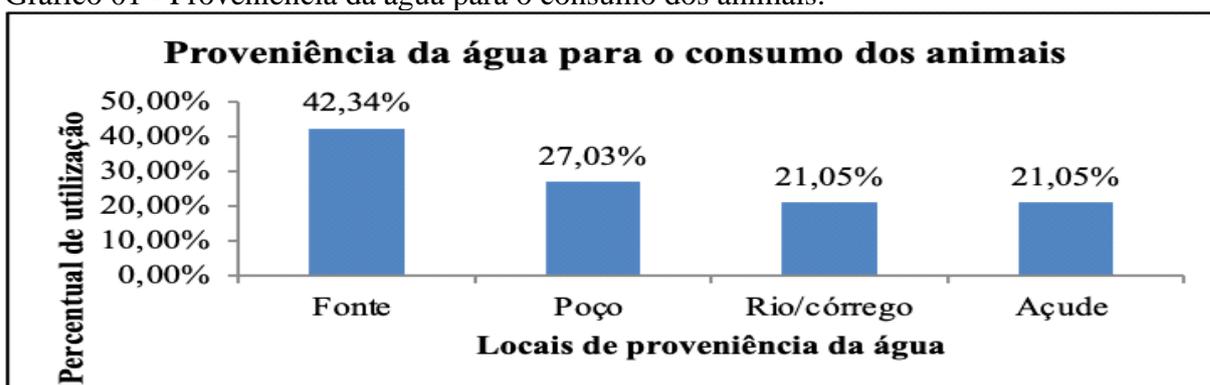


## Proveniência da água para o consumo dos animais

As atividades que demandam diariamente o consumo de água nas propriedades analisadas são o gado de leite, aves, gado de corte e suínos, o que somam, dentre as 733 propriedades analisadas, 46,80% do total de atividades.

O Gráfico 01 apresenta os dados referentes a proveniência da água para o consumo dos animais, com os respectivos percentuais.

Gráfico 01 - Proveniência da água para o consumo dos animais.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

Cabe destacar que em muitas propriedades a água destinada aos animais possui mais de uma proveniência: em 113 propriedades a água provém só de fonte, em 38 de fonte e poço, em 11 de fonte e rio/córrego, 15 fonte e açude, 45 apenas de poço, 18 de poço e rio/córrego, 12 poço e açude, 41 só de rio/córrego, 118 de rio/córrego e açude e 43 só de açude.

## Existência de nascentes e suficiência de água

Dentre as 733 propriedades analisadas, 561 possuem nascentes, perfazendo um total de 1.394 nascentes. Porém, quanto à suficiência da água existente na propriedade para o consumo em geral, 431 responderam que a água é suficiente e, 302 propriedades não possuem água suficiente, principalmente em períodos de estiagens, o que corresponde a 41,20%.

Diante desta realidade destacam-se preocupações manifestadas pelos entrevistados da pesquisa qualitativa:

- O entrevistado 6 manifesta sua grande preocupação com a escassez da água, tanto para o consumo humano, como para os animais. Ele destaca a falta de consciência dos moradores de sua comunidade, principalmente, por não cuidarem dos córregos, rios e das nascentes; demonstra indignação com o 'corte' dos morros para o plantio mecanizado, sem fazer cobertura do solo para infiltração da água e evitar a erosão. Sentindo-se responsável, pede para os moradores cuidarem da água para tê-la por mais tempo (responsabilidade com as gerações futuras).
- O entrevistado 7 afirma: "Percebo que o aumento significativo de aterramento de nascentes para o plantio de lavouras, vem tirando da população, cada vez mais, a água potável".



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



c) O entrevistado 8 cita como grandes problemas, o desmatamento e a não preservação das nascentes.

Destaca-se a unanimidade dos entrevistados, em citar como razões da escassez hídrica:

- a) Alterações no volume pluviométrico (regime e frequência de chuvas), períodos de muitas chuvas e longos períodos de estiagens, gerando um déficit na disponibilidade de água para o consumo das propriedades rurais;
- b) Aumento expressivo do consumo de água nas propriedades rurais seja pela intensificação da exploração agropecuária, ou também, por outros fatores; tudo isso, tem gerado conflitos pela posse da água;
- c) Aumento da área de cultivo, mediante a sistematização do solo para o cultivo mecanizado e, em muitos casos, ocorrendo em áreas sem aptidão agrícola, ou seja, nas Áreas de Proteção Permanente (APP).

Dentre as 733 propriedades participantes da pesquisa, 56 propriedades (7,63%) possuem cisternas, perfazendo uma capacidade total de armazenamento de 5.742,5 m<sup>3</sup> de água.

Os entrevistados, ao considerarem o grande aumento do consumo de água nas propriedades rurais, em decorrência de atividades com a pecuária (gado leiteiro, gado de corte, aves e suínos), destacaram a grande carência de construção de cisternas para captação de água das chuvas, bem como, da existência de nascentes (fontes e poços com uso de bomba) parcialmente protegidas ou desprotegidas.

A cisterna, de acordo com Palhares (2016), é uma tecnologia que pode ter como uma de suas finalidades armazenar água da chuva, possibilitando assim, às propriedades rurais, segurança hídrica, contribuindo para a viabilidade da atividade econômica.

Palhares (2016) relaciona vantagens de um sistema de aproveitamento de água de chuva, onde se destaca:

- a) É uma fonte de água que pode substituir, parcial ou integralmente, as fontes superficiais e subterrâneas, principalmente quando essas apresentam limitações de quantidade;
- b) A água armazenada na cisterna apresenta qualidade para usos cotidianos das atividades agropecuárias como, irrigação, limpeza e resfriamento de instalações. Para usos mais nobres, como o consumo dos animais e a higienização de equipamentos que tenham contato com os produtos (por exemplo: leite), a qualidade da água deve ser monitorada;
- c) O armazenamento da água de chuva reduz a necessidade de obras de drenagem dos terrenos;
- d) O armazenamento contribui para a segurança hídrica da propriedade.

Outras sugestões para melhorar o abastecimento hídrico

As sugestões apresentadas por famílias participantes da pesquisa quantitativa foram compiladas e relacionadas a seguir:

- a) Auxílio para proteção das nascentes, construção de cisternas, abertura de açudes;
- b) Perfuração de poços artesianos para uso coletivo;
- c) Proteção de todos os mananciais (fontes, poços, córregos e rios);
- d) Não destruir as nascentes;

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



- e) Realização de trabalhos de conscientização nas comunidades e nas escolas, sobre a proteção, armazenamento e consumo da água;
- f) Fiscalização na utilização de agrotóxicos (respeitar os limites legais para não contaminar as águas).

Considerando os aspectos hídricos, as razões da escassez e os maiores problemas mencionados pelos entrevistados em relação ao abastecimento de água, destaca-se Fernandes-Jáuregui (1999, apud VIEIRA, 2008), que corrobora ao afirmar que hoje, o total de água disponível no mundo é praticamente o que existia em 2500 a.C., porém a deterioração da qualidade diminui a oferta; e de outro lado, aumenta a demanda proporcionalmente ao aumento da população, criando assim, o estresse hídrico em várias partes do mundo.

Neste contexto, cita-se a Lei Federal nº 9.433/97, por ser a Lei que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), tendo a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos como um de seus fundamentos, porém, apenas a criação da Lei não é suficiente se não efetivada como eficiência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A água para consumo humano no meio rural de São Lourenço do Oeste provém, 45,70% de fonte, 31,92% de poço com uso de bomba e 22,65% de poço artesiano; destes, 83,64% são privados e 16,36% são públicos.

A água para o consumo animal, 42,34% provêm de fonte, 27,03% de poço com uso de bomba, 21,05% de rio/córrego e 21,05% de açude.

Dentre as principais fontes de renda, 46,80% das propriedades desenvolvem atividades agrícolas que demandam, diariamente, um considerado volume de água, ou seja: gado leiteiro, gado de corte, aves e suínos.

Quanto à suficiência da água, 41,20% das propriedades convivem com a escassez, principalmente em períodos de estiagem. Sendo que, 92,36% não possuem cisternas; 3,27% não possuem caixas para água; 1,22% possuem patente e destes, 0,27% não têm fossa.

Dentre as sugestões sobre a preservação e o abastecimento da água, elencadas por famílias que responderam ao questionário e pelos entrevistados, podem-se destacar: proteção de todos os mananciais e do solo; recomposição e preservação de Áreas de Preservação Permanentes; preservação das águas pluvial e superficial por meio de construção de cisternas e de açudes; recuperação das encostas e topos de morros; preservação das nascentes; realização de trabalhos de conscientização nas comunidades e nas escolas sobre a proteção, armazenamento e consumo da água; fiscalização na utilização de agrotóxicos e adoção de medidas básicas de saneamento.

Tendo por base os resultados obtidos, as análises e os estudos realizados, conclui-se que há uma necessidade real de definição de Políticas Públicas, a nível local e/ou microrregional, a exemplo de Associação de Municípios, para a efetiva realização de Programas de Ação Continuada, além da gestão de governo, para: Implantar os serviços de saneamento básico no meio rural;



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Promover a preservação hídrica de forma efetiva, assegurando o abastecimento no meio rural em consonância com leis vigentes e Promover (re)orientação do setor produtivo, em coadunação com os recursos hídricos.

Tais ações são imprescindíveis para que haja equidade social e, conseqüentemente, um desenvolvimento rural sustentável. Dessa forma, a pesquisa referenciada, poderá apoiar na tomada de decisões em recursos hídricos, tanto em relação às medidas a serem adotadas para a preservação de fontes, poços, córregos e rios, quanto para resolução de problemas de captação, armazenamento e distribuição de água. Também poderá auxiliar nas questões de saneamento básico, tanto na construção de banheiros e fossas, quanto no destino correto do lixo produzido nas propriedades rurais.

Para haver a definição de políticas públicas efetivas, a nível municipal e/ou microrregional, voltadas para um desenvolvimento sustentável, que promova a equidade social, é imprescindível conhecer cada comunidade com suas peculiaridades.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Y. V. B.; SIMAS, C. M. Os retrocessos da política ambiental nacional: uma análise a partir do direito internacional. **Cadernos Eletrônicos: Direito Internacional Sem Fronteira**. v. 2, n. 2. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), 2015**. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997.

BRASIL. **V Relatório Luz da sociedade civil: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, 2021**. Disponível em: <[https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\\_rl\\_2021\\_completo\\_vs\\_03\\_low\\_res.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_low_res.pdf)>. Acesso em: 04-04-2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BUBLITZ, Juliana . História Ambiental da colonização alemã no Rio Grande do Sul: O avanço na mata, o significado da floresta e as mudanças no ecossistema. **Tempos Históricos** (EDUNIOESTE), v. 15, p. 239-267, 2011.

BUBLITZ, Juliana. Forasteiros na floresta subtropical: Notas para uma história ambiental da colonização alemã no Rio Grande do Sul. **Ambiente e Sociedade** (Campinas), v. XI, p. 323-340, 2009.

BUBLITZ, Juliana. **O recomeço na mata**: Notas para uma história ambiental da colonização alemã no Rio Grande do Sul. *História Unisinos* , v. 12, p. 207-218, 2009.

Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

D'ISEP, C. F. M. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF)**. 2019. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/florestas/transferencia-de-tecnologia/sistema-silvipastoril/tema>>. Acesso em: 21 jun. 20.

EPAGRI- Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão. **Projeto de produção de mudas de pastagem perene de verão envolve produtores de leite de São Lourenço do Oeste**. 2019. Disponível em: <<https://www.epagri.sc.gov.br/index.php/2019/05/07/projeto-de-producao-de-mudas-de-pastagem-perene-de-verao-envolve-as-familias-produtoras-de-leite-de-sao-lourenco-do-oeste/>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FREITAS, M. A. et al. **Diagnóstico dos recursos hídricos subterrâneos do Estado de Santa Catarina-Projeto Oeste de Santa Catarina**. Porto Alegre: CPRM/SDM-SC/DAS-SC/EPAGRI. 2003.

GUIMARÃES et al. **IT 179 - Saneamento Básico**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, ago. 2007.

IBGE- Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística. **População: São Lourenço do Oeste. 2010**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-lourenco-do-oeste/panorama>>. Acesso em: 04 mai. 2021.

LUNARDI, J.; RABAIOLLI, J. A. **Valorização e preservação dos recursos hídricos na busca pelo desenvolvimento rural sustentável**. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.7, n.1, p. 44-62, 2013. ISSN: 1982-3878

NOTUS- Serviços de Engenharia S/C Ltda. **Plano de Saneamento Básico de São Lourenço do Oeste**. Florianópolis, 2010.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



ONU BR – Organização das Nações Unidas no Brasil. Secretariado Geral. **Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 5 set. 2021.

PALHARES, J. C. **Captação de água de chuva e armazenamento em cisterna para uso na produção animal**. EMBRAPA, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Nações Unidas Brasil. 2019**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Revista agropecuária catarinense. **Empreendedores Rurais**. v. 23, n.2, jul. 2010, p 18 e 19.

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



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ST7 - Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

### O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 09 - Indústria, Inovação e Infraestrutura na Agenda 2030 e desempenho para as metas em Goiás

**Cintia Neves Godoi<sup>1</sup>, Guilherme Resende Oliveira<sup>2</sup> Leticia Paludo Vargas<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Docente Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)

<sup>2</sup> Docente Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)

<sup>3</sup> Docente da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

#### RESUMO

O presente artigo faz um exercício reflexivo sobre a proposta da Agenda 2030, seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e especialmente o Objetivo 09, que concentra a proposta de construir uma infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação e o cenário das metas. Para tanto, o documento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada denominado “ODS – Metas nacionais para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” foi analisado com vistas a expor de que maneira este objetivo foi compreendido pela instituição brasileira e quais indicadores sugerem para acompanhamento do ODS no país. A partir destes indicadores foram realizados levantamento de dados para conhecer o cenário goiano, suas possibilidades de alcance ou não dos objetivos e metas preconizadas pela agenda internacional.

**Palavras-chave:** Agenda 2030, ODS 9, Goiás, Brasil

#### RESUMEN

Este trabajo es un ejercicio de reflexión sobre la propuesta de la Agenda 2030, sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular el Objetivo 09, que se centra en la propuesta de construir una infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación y el escenario de metas. Para eso, se analizó el documento producido por el Instituto de Investigación Económica Aplicada denominado “ODS – Objetivos Nacionales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible” con el objetivo de exponer cómo este objetivo fue entendido por la institución brasileña y qué indicadores sugirió para el seguimiento de los ODS en el país. Con base en estos indicadores, se realizó una recolección de datos para conocer el escenario de Goiás, sus posibilidades de alcanzar las metas y metas recomendadas por la agenda internacional.

**Palabras clave:** Agenda 2030, ODS 9, Goiás, Brasil

#### ABSTRACT

This paper is a reflective exercise on the proposal of the 2030 Agenda, its Sustainable Development Goals, and especially Goal 09, which focuses on the proposal to build a resilient infrastructure, promoting inclusive and sustainable industrialization and foster innovation for the scenario of goals. In this research, the document produced by the Brazilian Institute of



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Applied Economic Research called “ODS – Metas nacionais para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” was analyzed to exposing how this objective was understood by the Brazilian institution and what indicators they suggest for monitoring the SDG in Brazil. From these indicators, data collection was carried out to know the Goiás state scenario, its possibilities of reaching or not the objectives and goals recommended by the international agenda.

**Keywords:** Agenda 2030, SDG 9, Goiás, Brazil

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que em âmbito internacional o debate sobre o desenvolvimento e a instrumentalização de indicadores de acompanhamento e estímulo são objeto de agências, governos, instituições de capital misto e empresas privadas.

“Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” é um documento que direciona o debate em torno do desenvolvimento e instrumentaliza indicadores para todos os países e instituições. Percebe-se que há crescimento do uso do documento como orientação para planejamento e atuação tanto por parte dos órgãos governamentais, quanto empresas e até instituições de pesquisa e ensino. São 17 objetivos, 169 metas, 241 indicadores que permitem diagnosticar o cenário existente de áreas de importância crucial para a humanidade. Assim, o objetivo geral desse artigo é analisar como está o objetivo de número 09 da Agenda 2030 em Goiás.

O objetivo 09 está vinculado ao tema Indústria, Inovação e Infraestrutura. Para termos uma ideia da importância da Agenda 2030 há no Brasil uma plataforma específica para acompanhamento de cada objetivo e nesta plataforma online são apresentados os itens de cada objetivo e seus status em âmbito nacional. Assim é possível verificar se cada item do objetivo está sendo “produzido”, “em análise ou construção”, “sem dados” ou “não se aplica ao Brasil”.

Neste sentido esse trabalho se justifica por contribuir com a discussão dos ODS em Goiás, especificamente no que diz respeito à indústria e inovação, e, apoiar o entendimento do cenário atual para promover um conjunto de ideias e soluções que deem suporte para avanços para o setor industrial e de inovação.

Para tanto, foi necessário realizar análises e levantamentos do documento referência da Agenda 2030, do documento elaborado pelo IPEA sobre a Agenda e as adaptações possíveis ao Brasil, bem como de dados relacionados à indústria e inovação em Goiás para verificar qual o cenário atual de alcance ou não dos objetivos no estado do centro-oeste.

Sabendo da importância do estado de Goiás, da importância do setor produtivo do estado que apoia a balança comercial brasileira positivamente, este trabalho se justifica porque busca promover debate e interligação de informações estaduais com um esforço nacional de pautas para ações e desenvolvimento de políticas e projetos industriais e de



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



inovação, relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Assim, apoiar a articulação da construção do pensamento no desenvolvimento goiano à Agenda internacional e nacional permite dialogar e conhecer esforços e possibilidades para que agentes goianos do desenvolvimento possam avaliar demandas e gargalos regionais, exercitar comparação com os debates em outras escalas, e fornecer subsídios tanto para pensar políticas públicas de incentivo à indústria, infraestrutura e inovação, e empreendimentos privados nessas áreas.

Para realizar o exercício reflexivo o artigo se organizou em quatro partes. A primeira parte apresenta a Agenda 2030 e seus objetivos, após esta explanação se apresenta a metodologia. Posteriormente se apresentam os resultados da análise do ODS 09 e dos dados e indicadores levantados para ao final realizar uma argumentação sobre o cenário encontrado em Goiás acerca do objetivo, suas metas e indicadores.

## A Agenda 2030 e o debate sobre desenvolvimento

O documento “Transformando o Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” foi criado após reunião e articulação de 193 países que compuseram 17 objetivos, 169 metas que envolvem temas como erradicação da pobreza, da fome, saúde e bem-estar, educação, igualdade de gênero, acesso à água potável, saneamento, energia limpa, trabalho decente, crescimento econômico, redução das desigualdades, inovação, infraestrutura, consumo responsável, cidades saudáveis, responsabilidade climática, redução das desigualdades, instituições eficazes, paz social.

Este documento está relacionado a diversos outros, e diversas outras iniciativas como, por exemplo, a agenda anterior dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estes reuniam oito objetivos assim apresentados: 1 - Acabar com a fome e a miséria, 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos, 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, 4 - Reduzir a mortalidade infantil, 5 - Melhorar a saúde das gestantes, 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças, 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Em uma primeira análise se pode perceber que os atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se apresentam mais numerosos, mas também parecem considerar com mais força o setor produtivo no relacionamento de objetivos, metas e indicadores relacionados com o desenvolvimento.

As discussões sobre como se fomenta o desenvolvimento são diversas, passaram por diferentes compreensões e formaram escolas de pensamento, como desenvolvimentistas, dependentistas, críticos ao entendimento do desenvolvimento como etapa, como processo, como fenômeno, como possível, como à convite, dentre outros. Para tanto, cabe destacar a título de suporte teórico os trabalhos de Theotônio dos Santos (1991), Milton Santos (1996), Celso Furtado (1959), mais recentemente Fiori (1999), Prado (2015), Bazzanella et al. (2022) entre tantos, para apenas citar brasileiros que anunciavam dúvidas e questionamentos de como



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



seria possível o Brasil ou outros países do Sul se desenvolverem, acessar em desenvolvimento, ou mais profundamente, seria o desenvolvimento uma ideologia?

Outra discussão que poderia permear a análise de uma agenda internacional para o desenvolvimento poderia ser encadeada pelo debate sobre o papel do Estado neste processo. Com autores como Mazzucato (2014), Chang (2004), Jabbour (2022), por exemplo, apontando para a importância do Estado como único agente capaz de conduzir o processo com mais força, com Jabbour destacando a atividade do fenômeno da ascensão chinesa no processo de desenvolvimento deste país no mercado internacional.

Neste sentido, esta problematização nos apoia a chamar a atenção primeiramente para o fato de que a existência de uma agenda internacional para o desenvolvimento, que reúne os países, não necessariamente quer dizer que esta se coloca como ferramenta que permite compreensão do desenvolvimento e das formas possíveis de países ascenderem à condição de desenvolvidos. São apresentados objetivos, metas e indicadores, no entanto, não necessariamente se considera que realizá-los permitirá a condução à condição de bem estar social, bem como não necessariamente se considera possível realizar e alcançar os objetivos propostos, o que se pode perceber nas mudanças e atualizações destas agendas que parecem sempre estimular a vislumbrar ideais.

Por isso mesmo, o presente trabalho fará uma análise de um objetivo específico, não necessariamente para conduzir à definições de como desenvolver o estado de Goiás, por exemplo, mas para averiguar o exercício de acompanhamento do objetivo, das metas e indicadores em um recorte espacial brasileiro, com intuito de conhecer o cenário atual do recorte espacial, Goiás, e mais ainda, com intuito de discutir as possibilidades de alcance de tais ideais.

## METODOLOGIA

O presente artigo está alicerçado em metodologia de conformação hipotético-dedutiva, bem como amparado em revisão documental e de dados.

Neste sentido este artigo apresenta uma análise do texto da Agenda 2030 vinculado ao objetivo 09. Posteriormente, foi realizada uma comparação com o material produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e os indicadores sugeridos pelo instituto para analisar e acompanhar andamentos e melhorias com relação a cada meta apresentada pelo ODS 09.

No quadro a seguir se apresentam os itens originais do ODS 09 da Agenda e a proposta realizada pelo IPEA. A partir destas definições, foram levantados dados e elementos em diversos órgãos e instituições brasileiras para tentar conhecer o cenário de cada meta projetada em Goiás.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 01 – Meta, tipo, descrição pelas Nações Unidas e pelo documento do IPEA – Brasil

Meta e tipo	Nações Unidas	Brasil
9.1 Meta finalística	<p>Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.</p>	<p>Aprimorar o sistema viário do País, com foco em sustentabilidade e segurança no trânsito e transporte, equalizando as desigualdades regionais, promovendo a integração regional e transfronteiriça, na busca de menor custo, para o transporte de passageiros e de cargas, evitando perdas, com maior participação dos modos de alta capacidade como ferroviário, aquaviário e dutoviário, tornando-o acessível e proporcionando bem-estar a todos.</p>
9.2 Meta finalística	<p>Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países de menor desenvolvimento relativo.</p>	<p>Até 2030, promover a atividade econômica inclusiva e sustentável e a atividade de alta complexidade tecnológica, com foco na elevação da produtividade, do emprego e do PIB, e com melhora nas condições de trabalho e na apropriação dos ganhos de produtividade advindos.</p>
9.3 Meta finalística	<p>Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível, e propiciar sua integração em cadeias de valor e mercados.</p>	<p>Aumentar e desburocratizar o acesso das micro e pequenas empresas a todos os serviços financeiros, garantindo crédito em condições adequadas à realidade dessas empresas, inclusive por meio de soluções tecnológicas inovadoras, para propiciar sua integração em cadeias de valor e mercados.</p>
9.4 Meta finalística	<p>Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades.</p>	<p>Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as atividades econômicas para torná-las sustentáveis, com foco no uso de recursos renováveis e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados.</p>
9.5 Meta finalística	<p>Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e</p>	<p>Fortalecer a pesquisa científica e melhorar as capacidades tecnológicas das empresas, incentivando, até 2030, a inovação, visando aumentar o emprego do conhecimento científico e tecnológico nos desafios</p>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



9.a  
Meta de  
implementação

umentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento.

Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países de menor desenvolvimento relativo, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

9.b  
Meta de  
implementação

Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, diversificação industrial e agregação de valor às commodities.

9.c  
Meta finalística

Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países de menor desenvolvimento relativo, até 2020.

socioeconômicos nacionais e nas tecnologias socioambientalmente inclusivas; e aumentar a produtividade agregada da economia.  
a) Aumentar para 3.000 o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de habitantes;  
b) Aumentar para 120.000 o número de técnicos e pesquisadores ocupados em P&D nas empresas; e  
c) Aumentar para 2,00% os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento em relação ao PIB.

Meta mantida sem alteração.

Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais, por meio de políticas públicas que assegurem um ambiente institucional e normativo favorável para, entre outras coisas, promover a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities. Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet, até 2020, buscando garantir a qualidade, a privacidade, a proteção de dados e a segurança cibernética.

Fonte: Adaptado de IPEA, 2018.

Para cada meta são definidos indicadores, e através da proposta do IPEA foram disponibilizados os indicadores, e em alguns casos, disponibilizados gráficos do cenário existente nacional, ou nacional e estadual. Assim, no quadro a seguir, estão apresentados os indicadores do ODS 9 e a disponibilidade destes no IPEA ou não. Quando foram disponibilizados os dados separados por estado, estes foram utilizados nas análises sobre Goiás no item Resultados do artigo. Quando não estavam disponíveis no endereço virtual do IPEA, foram buscados em outras bases de dados, conforme quadro.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Quadro 02 – Meta, descrição do indicador sugerido pelo IPEA e fonte utilizada para acessar dados do indicador.

Metas	Indicadores sugeridos IPEA	Fonte de dado consultada para analisar recorte Goiás
9.1	Proporção de população residente em áreas rurais que vive num raio de 2km de acesso a uma estrada transitável em todas as estações do ano Passageiros e cargas transportados por modalidade de transporte.	Não disponível no IPEA - ODS. Para analisar razoavelmente o indicador foi consultado o portal Presença do Estado no Brasil, do IPEA. <sup>1</sup>
9.2	Valor adicionado da indústria em proporção do PIB e per capita Emprego na indústria em proporção do emprego total.	Disponível no IPEA - ODS. Utilizado na análise em Resultados.
9.3	Proporção do valor adicionado das empresas de "pequena escala" no total do valor adicionado da indústria. Proporção de microempresas com empréstimos contraídos ou linhas de crédito.	Não disponível no IPEA - ODS.
9.4	Emissão de CO2 pelo PIB.	Não disponível no IPEA por estado, apenas relativo ao Brasil.
9.5	Dispêndio em P&D em proporção do PIB Pesquisadores (em equivalência de tempo integral) por milhão de habitantes.	Não disponível no IPEA por estado, apenas relativo ao Brasil. Para uma análise aproximada foram considerados pessoal ocupado em atividades relacionadas à ciência e tecnologia por estado., extraídos das atividades CNAE no IBGE. <sup>2</sup> Outro dado que dá suporte ao entendimento deste indicador é o número de empresas vinculadas à pesquisa, referente à Pesquisa de Inovação, IBGE. <sup>3</sup>
9.a	Total de apoio internacional oficial (ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais) à infraestrutura.	
9.b	Proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade	Disponível no IPEA. Utilizado na análise em Resultados.

<sup>1</sup> Presença do Estado no Brasil é um portal de dados e análises vinculado ao IPEA que pode ser acessado no endereço: <https://www.ipea.gov.br/presenca/>. Destaca-se que o portal possui dados que vão até o 2010.

<sup>2</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas. Disponível em:

[https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/19/29761?](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/19/29761?localidade1=0&localidade2=12&tipo=ranking&indicador=59922)

[localidade1=0&localidade2=12&tipo=ranking&indicador=59922](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/19/29761?localidade1=0&localidade2=12&tipo=ranking&indicador=59922)

<sup>3</sup> A pesquisa de inovação pode ser encontrada no IBGE no endereço:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/10064/60202?tipo=cartograma>



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	tecnológica no valor adicionado total.	
9.c	Proporção da população coberta por rede móvel, por tipo de tecnologia.	Não disponível no IPEA. Para apoiar breve análise foram levantados dados sobre acesso à internet rápida em capitais em Mandala Municipal. <sup>4</sup>

Fonte: IPEA , 2018

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods9.html>

A partir da apresentação da metodologia, a seguir se apresentam os resultados do artigo.

## Resultados

### O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 09 em Goiás

O Objetivo Sustentável n. 09 está dedicado a considerar a indústria, inovação e infraestrutura e o papel destes elementos para apoiar as transformações para uma sociedade desenvolvida e sustentável.

De maneira geral, conforme apresentado acima, as metas do ODS 09 abordam a importância das estruturas de transporte de fluxos de toda ordem, de comunicação, portanto, e de investimento em ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento para dar suporte às atividades industriais e inovadoras. Cabe ressaltar que este item insere na atual agenda internacional o papel das atividades produtivas como vinculado às discussões do desenvolvimento, posto que na agenda anterior dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio não havia um objetivo específico para tratar de atividades industriais, inovadoras e produtivas.

Como esta pesquisa pretendeu avaliar o cenário existente em Goiás, especialmente no que diz respeito às infraestruturas de apoio à indústria e inovação, conforme apresentado no objetivo 09 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, a seguir serão apresentadas discussões acerca dos dados encontrados em cada meta apresentada, para apoiar a compreensão da realidade goiana na atualidade no que diz respeito ao alcance do que se projetou como cenário melhor neste objetivo da Agenda 2030.

<sup>4</sup>Mandala Municipal é um banco de dados ligado à Confederação Nacional dos Municípios que reúne elementos para apoiar o acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nos municípios brasileiros. O endereço virtual é: <https://ods.cnm.org.br/mandala-municipal>



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Para analisar o andamento dos estados, de acordo com o documento do IPEA foram elencados dois indicadores iniciais.

O **indicador 9.1** não apresenta resultados ainda no Brasil. Em pesquisa em sites de acompanhamento da Agenda 2030 este item se apresenta como "em análise ou construção."<sup>5</sup> Em entrevista com o economista Flávio Peixoto do IBGE<sup>6</sup>, este aponta que embora o ODS 9 seja um dos que mais possuem indicadores e dados para análise, com relação ao indicador em questão ele argumenta; " [...] Por exemplo, o indicador que se refere à proporção da população rural que vive num raio de 2 km de estradas acessíveis durante o ano inteiro. Esse indicador não tem dados nem metodologia internacional proposta. Ainda precisamos definir o conceito de “estrada aberta o ano todo”, ver se ele se refere apenas a estradas ou a outras vias."

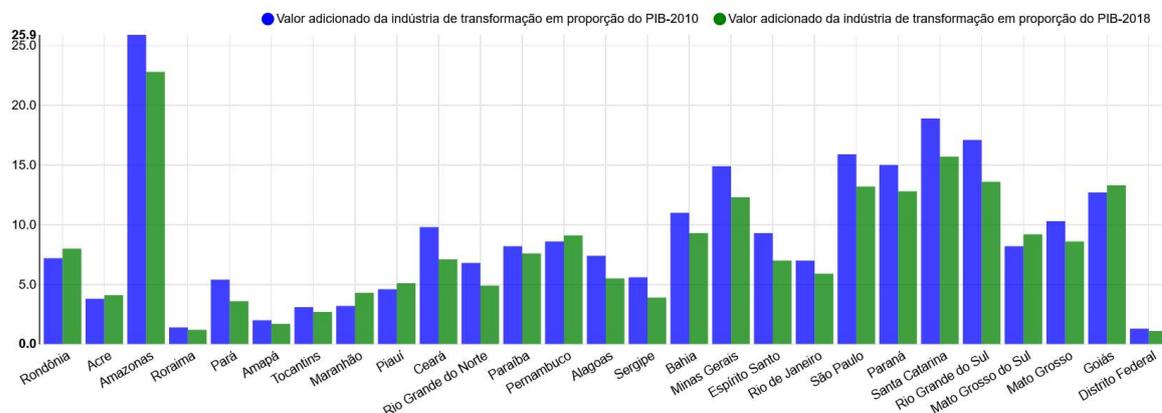
O endereço virtual Presença do Estado, vinculado ao IPEA traz alguns dados e levantamentos que embora não estejam atualizados (apresentam materiais a partir de 2006 e que findam em 2010) podem apoiar a visualização da condição de Goiás no acesso as estruturas rodoviárias, ferroviárias e aérea. De acordo com o banco de dados deste canal, no que diz respeito à infraestrutura rodoviária os estados mais densamente estruturados apresentam mais de 25 rodovias federais. Goiás está entre os estados que se encontram no segundo grupo de estados, com presença de 16 a 24 rodovias federais. Em se tratando de ferrovias, o estado se apresenta junto a outros estados do Centro - Oeste e do Norte do país, em última posição quando comparado às demais regiões, pois tem menor extensão de ferrovias por quilômetro. No que se relaciona ao transporte aéreo, Goiás se apresenta em situação intermediária alcançando entre 50.001 e 100.000 decolagens e pousos, ao passo que as regiões que mais se destacam em transporte aéreo alcançam de 300.000 a 600.000 decolagens e pousos.

No **item 9.2** foi apresentado como indicador fazer acompanhamento do valor adicionado da indústria em proporção ao PIB per capita, e outro relacionado ao emprego vinculado à indústria em relação ao emprego total. No que diz respeito ao valor adicionado da indústria, percebe-se que Goiás se apresenta em situação de crescimento do valor adicionado, conforme gráfico a seguir.

<sup>5</sup> O acompanhamento do andamento dos indicadores ODS 9 podem ser visualizados no seguinte endereço: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=9>

<sup>6</sup> A entrevista pode ser conferida no seguinte endereço: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24015-ods-9-investir-em-industria-inovacao-e-infraestrutura>

Gráfico 01: Valor adicionado da indústria de transformação no Brasil - 2010 - 2018.

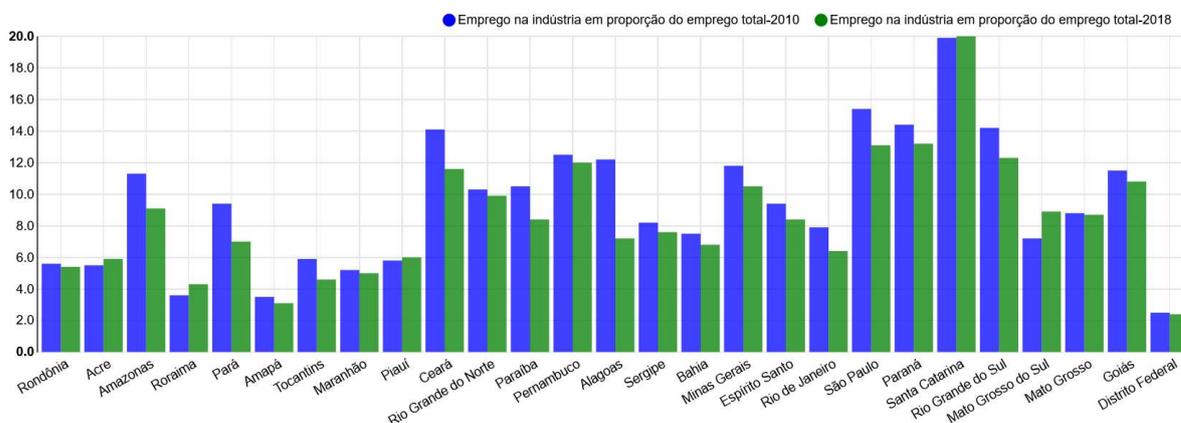


Fonte: ODS Brasil

Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo9/indicador921>

No que diz respeito ao emprego na indústria, Goiás apresenta cenário de decréscimo no intervalo analisado, de 2010 a 2018, conforme gráfico.

Gráfico 02: Emprego na indústria em proporção ao emprego total - 2010 - 2018.



Fonte: ODS Brasil

Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo9/indicador922>

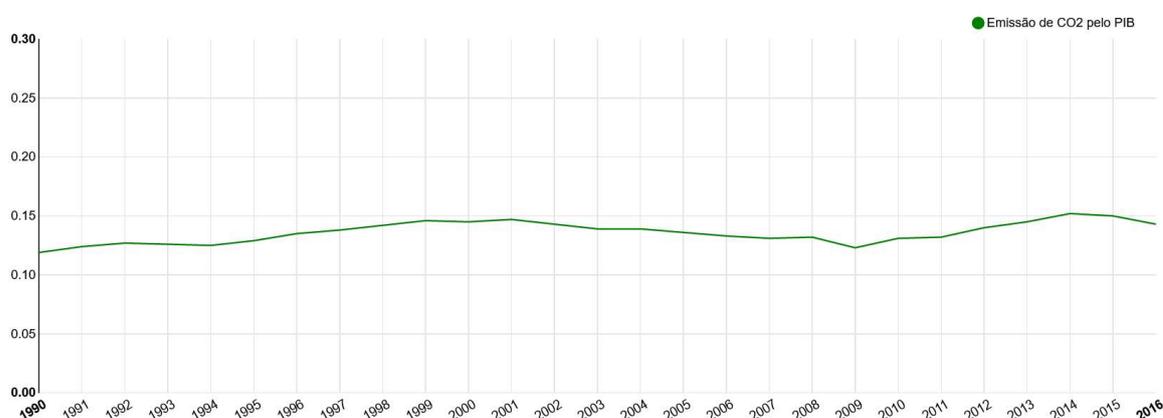
No item 9.3 também há uma fragilidade de definição apontada novamente por Flávio Peixoto, economista do IBGE, que afirma: "A meta 9.3 fala em "indústrias de pequena escala" e também temos um problema com esse conceito, porque a definição varia com a estrutura de cada país. Temos a definição mais comum, que é por faixa de pessoas ocupadas, mas não definimos o que é "pequena escala". Porém, se pensarmos em receita, isso muda. Pode haver uma empresa com poucas pessoas ocupadas e uma receita muito alta."

Os itens 9.3 e 9.4 apresentam dados nacionais nos endereços de acompanhamento de metas de ODS 9, não há portanto dados sobre diferentes estados.

No entanto, no caso do item 9.3 é possível considerar que de acordo com o cenário nacional, que se trata de um desafio, pois a crise econômica e a conjuntura de pandemia trouxeram grandes dificuldades para a sociedade e para o setor produtivo, o endividamento da população e das empresas aumentou de forma geral, tanto de pequenas quanto de grandes empresas. Um levantamento realizado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital criou um documento chamado Atlas da Dívida Ativa e expôs, dentre outros aspectos, que Goiás ocupa o quarto lugar entre os estados que tem empresas maior montante de dívidas vinculadas à empresas.<sup>7</sup> No que diz respeito aos dados de acesso à crédito ou empréstimos para pequenas empresas, não foram encontrados dados específicos.

No que diz respeito ao **indicador 9.4** que se vincula à emissão de CO<sub>2</sub> e sua relação com o PIB, também apenas se apresentam dados nacionais no acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O gráfico apresentado para o cenário brasileiro apresenta aumento da emissão de CO<sub>2</sub> entre os anos de 2009 a 2014, e depois começa apresentar queda até o ano de 2016.

Gráfico 03: Emissão de CO<sub>2</sub> pelo PIB



Fonte: ODS Brasil

Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo9/indicador941>

Os dados advem do estudo Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2022 foi lançada uma atualização deste estudo que ainda não traz dados regionalizados. Assim, não é possível conhecer o cenário para cada estado do país. Mas, sabe-se que os desafios para Goiás

<sup>7</sup> Não foram encontrados bases de dados de Institutos de Pesquisas para apoiar o conhecimento do cenário de endividamento empresarial. Neste sentido, foi utilizado o documento da Fenafisco. O endereço do material é: <https://fenafisco.org.br/26/10/2021/atlas-da-divida-ativa-denuncia-rombo-bilionario-nos-cofres-publicos-dos-estados/>



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



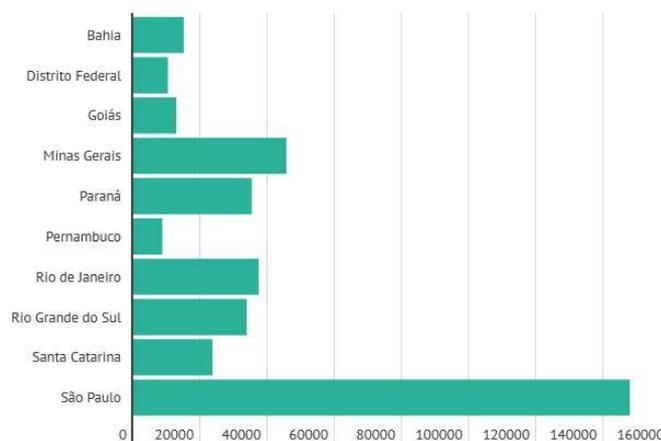
APOIO:



são consideráveis porque para analisar a emissão de CO2 são considerados os setores de: Energia (1), Processos Industriais e Uso de Produtos (2) (IPPU, na sigla em inglês), Agropecuária (3), Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (4) (LULUCF, na sigla em inglês) e Resíduos (5), e Goiás se destaca no setor de Agropecuária, que de acordo com o relatório representa grande relação com emissão de CO2. Assim, se apresentou: "Em 2020, os setores LULUCF (4), Agropecuária (3) e Energia (1) tiveram participação de 38,0%, 28,5% e 23,2% nas emissões totais, respectivamente" (2002, p. 09)

O item 9.5 também apenas apresenta um cenário nacional. No entanto, através de dados do IBGE é possível analisar os dados relacionados às atividades profissionais, científicas e técnicas ligadas à Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. Neste sentido, Goiás se apresenta como oitavo estado no ranking nacional de habitantes dedicados à este tipo de atividades. No gráfico a seguir se percebe que a grande concentração destas atividades está em São Paulo, e em seguida em menor quantidade se apresentam estados de Minas Gerais,

Gráfico 04: Empresas vinculadas ao universo da pesquisa



Fonte: IBGE, Pesquisa de Inovação, 2017.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/10064/60202?tipo=ranking>

Ainda para apoiar o entendimento da situação de Goiás no indicador 9.5 é possível apresentar dados da Pesquisa de Inovação de 2017. De acordo com os dados, Goiás se encontra em sétima posição no ranking nacional. O cartograma a seguir aponta que os estados que mais se destacam neste item são Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**III ELAGS** ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

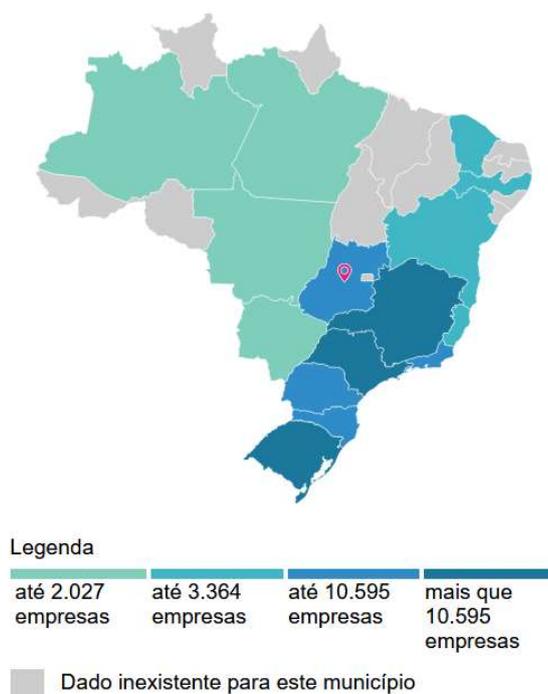
PROMOTORES:



APOIO:



Figura 01: N° de empresas do universo da pesquisa, IBGE, 2017.

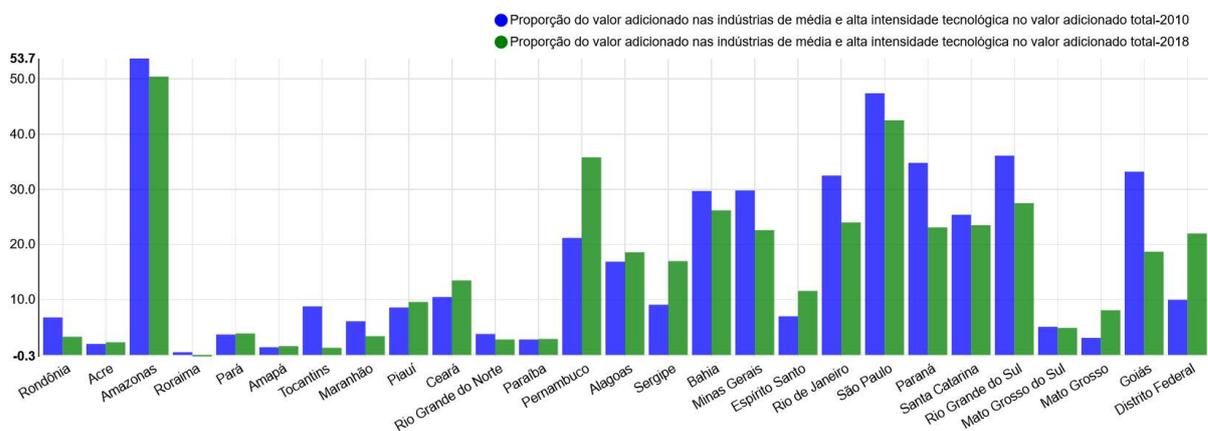


Fonte: Pesquisa de Inovação, IBGE, 2017.  
 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/10064/60202?tipo=cartograma>

No que diz respeito ao **item 9.a.** o endereço virtual de acompanhamento de dados se apresenta como "sem dados".

Quanto ao **item 9.b** os dados estão disponíveis e Goiás também apresenta cenário de decréscimo da proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade tecnológica, no período entre 2010 e 2018.

Gráfico 05: Proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade tecnológica no valor adicionado - 2010 - 2018.

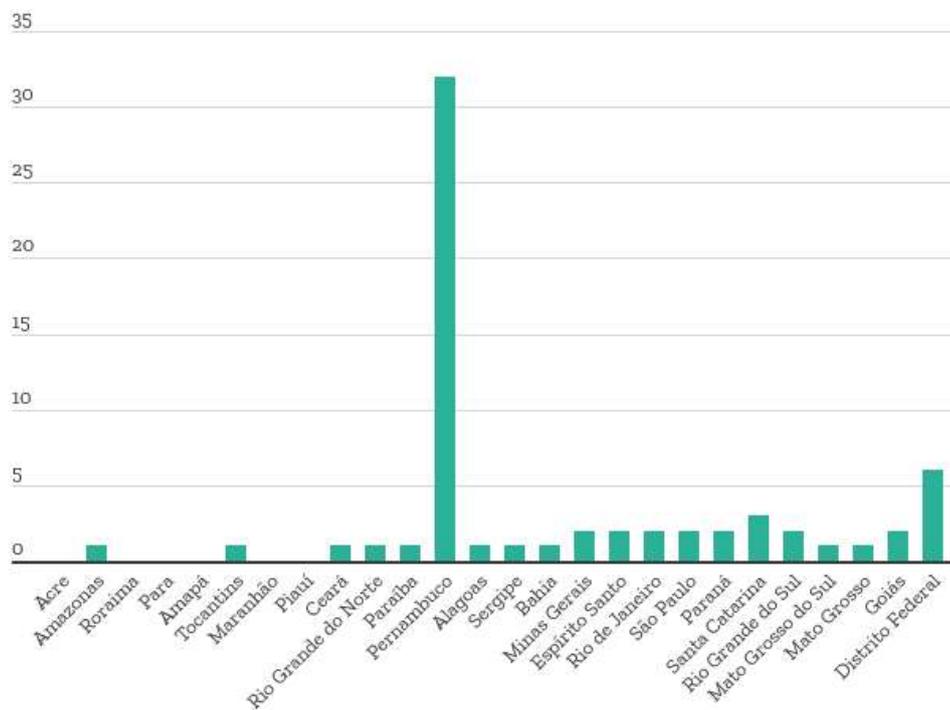


Fonte: ODS Brasil

Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo9/indicador922>

No indicador 9.c não se tem disponíveis ainda dados nos endereços virtuais de acompanhamento de ODS no Brasil. No entanto, na plataforma Mandala ODS estão disponíveis alguns indicadores por município. Em levantamento sobre o índice de internet rápida no Brasil, especialmente nas capitais dos estados, os dados apresentaram alta desigualdade de acesso no país. Recife apresentou disparadamente os melhores dados de acesso à internet rápida, sendo a única capital com sinal verde na Mandala ODS dos municípios. As demais capitais apresentam sinal vermelho quanto à este quesito. Em segundo lugar com melhores dados de internet rápida está Brasília, e posteriormente Florianópolis - SC e outros. Percebe-se que Goiás encontra-se razoavelmente equiparada entre as capitais que se encontrariam em quarta posição, um pouco abaixo de Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória. E à frente de capitais como Rio de Janeiro e São Paulo.

Gráfico 06: Índice de acesso à internet rápida, 2019.



Organização: Os autores  
 Fonte: Mandala Municipal, 2019.

A partir da apresentação de todos os indicadores e algumas problematizações, será possível apresentar um cenário geral para Goiás. Para tanto, foram elencados os indicadores e a disponibilidade ou não de dados para o país e por estado. Dos oito indicadores relacionados ao Objetivo 09, é possível perceber que não há dados disponíveis para acompanhamento no Brasil de ao menos três, o 9.1, 9.3 e 9.a. Há disponibilidade para acompanhamento de dados nacionais, com alcances estaduais apenas em três itens, são eles: 9.2, 9.5 e 9.b e há ainda um item em que se consegue analisar a situação nacional, porém não se consegue ainda conhecer os cenários estaduais, como é o caso do item 9.4. E, no caso do item 9.c é possível analisar alguns dados em relação ao país, mas não estão disponíveis dados em escala estadual, conforme se pode perceber no quadro 03.

Quadro 03 – Meta, descrição do indicador sugerido pelo IPEA e situação do cenário em Goiás.

Metas	Indicadores sugeridos IPEA	Cenário Goiás
9.1	Proporção de população residente em áreas rurais que vive num raio de 2km de acesso a uma estrada transitável em todas as estações do ano	No que diz respeito aos indicadores definidos para o item, a situação brasileira e goiana é de objetivo inalcançado e de difícil alteração do

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	Passageiros e cargas transportados por modalidade de transporte.	cenário.
9.2	Valor adicionado da indústria em proporção do PIB e per capita Emprego na indústria em proporção do emprego total.	No que diz respeito ao valor adicionado da indústria em proporção ao PIB per capita, Goiás ocupa a quarta posição no país, atrás do estado do Amazonas, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No que concerne ao emprego na indústria em proporção do emprego total, Goiás ocupa a sétima posição no ranking nacional.
9.3	Proporção do valor adicionado das empresas de "pequena escala" no total do valor adicionado da indústria. Proporção de microempresas com empréstimos contraídos ou linhas de crédito.	Não há dados nacionais ou estaduais disponíveis para o indicador.
9.4	Emissão de CO2 pelo PIB.	Não há dados estaduais disponíveis para o indicador.
9.5	Dispêndio em P&D em proporção do PIB Pesquisadores (em equivalência de tempo integral) por milhão de habitantes.	No que diz respeito às atividades de pesquisa e desenvolvimento, Goiás se apresenta como oitavo estado no <i>ranking</i> nacional de habitantes dedicados a este tipo de atividades, e sétimo lugar em termos de empresas dedicadas à pesquisa e desenvolvimento.
9.a	Total de apoio internacional oficial (ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais) à infraestrutura.	Não há dados nacionais ou estaduais disponíveis para o indicador.
9.b	Proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade tecnológica no valor adicionado total.	Quanto à proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade tecnológica no valor adicionado total, Goiás está em décimo primeiro lugar no <i>ranking</i> nacional.
9.c	Proporção da população coberta por rede móvel, por tipo de tecnologia.	Não há dados nacionais ou estaduais disponíveis para o indicador. Foi trazido um ranking de acesso rápido à internet nas capitais, neste item Goiás se encontra em oitavo lugar no <i>ranking</i> das capitais.

Fonte: Adaptado de IPEA, 2018.

Desta maneira é importante considerar que a Agenda 2030 se coloca como referência para países, mas ainda há muitos desafios não só para cumprir os objetivos para o desenvolvimento. Há desafios de toda ordem, como citado no início da apresentação do artigo, é constante o debate sobre desenvolvimento, sobre como se insere um país em um processo, estrutura ou fase de desenvolvimento, bem como há discussões sobre o que de fato compreende o desenvolvimento. A partir destas problematizações conceituais se percebe dificuldades na compreensão da agenda e na



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



transformação dos objetivos em indicadores para um país, ou na mensuração de dados para que seja possível definir indicadores para enfim alcançar objetivos.

No caso de Goiás se percebeu que dos oito indicadores para alcançar o objetivo 09, apenas 3 possibilitam acompanhamento mais direto. Mas, nos objetivos em que se pôde analisar o desempenho dos dados no estado, é possível perceber que o estado se encontra de maneira geral em situação intermediária, com investimentos em industrialização, em atividades vinculadas à pesquisa e desenvolvimento, com acesso as estruturas rodoviárias, ferroviárias e aéreas, bem como de comunicação, de internet de acesso rápido, sempre em condição não sofrível, mas também não como destaque nacional. Em se tratando de região também com alta dedicação ao agronegócio, cabe destacar a atenção necessária às exigências de controle de emissão de carbono.

## CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar a proposta da Agenda 2030, seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e especialmente o Objetivo 09. Para tanto foi realizada uma discussão sobre os desafios do entendimento de desenvolvimento, bem como analisado o documento elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada denominado “ODS – Metas nacionais para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” para compreender as adaptações sugeridas aos objetivos e aos indicadores para o Brasil. A partir destes indicadores foram realizados levantamento de dados para conhecer o cenário goiano. Foi possível conhecer que dos oito indicadores definidos, apenas três permitem fazer comparações estaduais, 3 indicadores ainda não estão adequados às possibilidades brasileiras tanto de alcance, como de controle do indicador e, 2 indicadores permitem conhecer o cenário nacional, mas não permitem acompanhar o cenário em cada estado. Como principal contribuição se percebe que se trata de um trabalho complexo de definir uma agenda para o desenvolvimento, e mais difícil ainda é a situação dos países de compreender a agenda, definir indicadores ou adaptá-los às suas realidades, mensurá-los para planejar melhorias para alcance de situações melhores para suas populações.

## REFERÊNCIAS

AMARO. R.R. Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Cadernos de Estudos Africanos, p. 35-70, 2014.

BAZZANELLA, S. L. GODOI, C. N. MARCHESAN, J. TOMPOROSKI, A. Desenvolvimento: conceito ou ideologia? Desenvolvimento: conceito ou ideologia?v.10, n.1, jan.-abr. 2022, p.57-79 Desenvolvimento em Debate, 2022. Disponível em: [https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista\\_dd\\_v10\\_n1\\_alexandre\\_tomporski.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v10_n1_alexandre_tomporski.pdf) Acesso em: maio de 2022.



BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CODEGO – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.codego.com.br/>

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). RIO+20: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta de los Gobiernos de Colombia y de Guatemala para Someter a Consideración de los Países Participantes. (2011). [acessado 2015 jul 8]. Disponível em: [http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/43755/2011-ota\\_de\\_la\\_Secretaria-Rev.1\\_Prop\\_Col\\_Guat.pdf](http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/43755/2011-ota_de_la_Secretaria-Rev.1_Prop_Col_Guat.pdf)

FERREIRA, Bárbara; RAPOSO Rita. Evolução do(s) conceito(s) de desenvolvimento: um roteiro crítico. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 34, 2017, p. 113-144. Disponível em: FERREIRA, Bárbara; RAPOSO Rita. Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento. Um Roteiro Crítico. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 34, 2017, p. 113-144. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2930/293055456006.pdf>

FIORI, J. L. *A ilusão do desenvolvimento*. *Jornal Folha de São Paulo*. Caderno Folha Mais. São Paulo, domingo, 24 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3FjVzrk>. Acesso em: 09 nov. 2022.

FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

GOIÁS INDUSTRIAL. Disponível em: <http://www.goiasindustrial.com.br>

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

IBGE, 2022

Ranking de estados por atividades científicas e técnicas.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/pesquisa/19/29761?localidade1=0&localidade2=12&tipo=ranking&indicador=59922>

Indicadores Brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável  
Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil.

Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/>

IPEA, 2005. Inovações, Padrões Tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. João

JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; VADELL, Javier. Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 4, p. 90-105, dez. 2021. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/25823/192>. Acesso em 10 abr. 2022.

JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; ESPÍNDOLA, Carlos; Vellozo, Júlio. A (nova) economia do projeto: o conceito e suas novas determinações na china de hoje. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020,. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/77609/44602>. Acesso em 10 abr. 2022.

Mandala Municipal

Disponível em: <https://ods.cnm.org.br/mandala-municipal>

Mazzucato M. O Estado empreendedor: o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin; 2014.

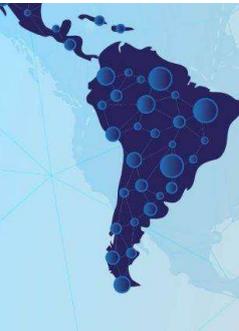
Indicadores Brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=9>

ONU - Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: fevereiro de 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015. Paris: OECD, 2015. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-2015\\_sti\\_scoreboard2015-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-2015_sti_scoreboard2015-en#page1). Acesso em: 1 nov. 2017

Organização das Nações Unidas (ONU). Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. UN Report A/68/970: 2014. 2014. [acessado 2015 jul 8]. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/news/sustainable/sdgs-post2015.html>



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



PRADO, F. C. *A ideologia do desenvolvimento e controvérsia da dependência no Brasil Contemporâneo*. 168 f. 2015. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*, EDUSP, 1996.

SANTOS, T. *Democracia E Socialismo no Capitalismo Dependente*. ED. Vozes, 1991.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO E INOVACAO

<http://www.desenvolvimento.go.gov.br/>

SEPLAN, 2010. *Perfil Competitivo das Regiões de Planejamento do Estado de Goiás*. Disponível em: <http://www2.seplan.go.gov.br/seplan/down/perfilcompregplan.pdf>.

SEPLAN, 2010. *O perfil produtivo da Indústria Goiana, 2010*. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj15/artigo02.pdf>.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo Econômico*. Ed. Abril S.A. Cultural e Industrial: São Paulo, 1982.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## PREVENÇÃO AO SUICÍDIO E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OBSTÁCULOS À META 3.4 DA AGENDA 2030 NO BRASIL

SUICIDE PREVENTION AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: OBSTACLES TO TARGET 3.4 OF AGENDA 2030 IN BRAZIL

LA PREVENCIÓN DEL SUICIDIO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: OBSTÁCULOS A LA META 3.4 DE LA AGENDA 2030 EN BRASIL

Carlos Stavizki Junior<sup>1</sup>; Virgínia Elisabeta Etges<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Especialista em Saúde; Mestre em Desenvolvimento Regional; Doutorando no PPGDR/UNISC.

<sup>2</sup> Doutora em Geografia Humana (USP); Professora titular do PPG em Desenvolvimento Regional da UNISC.

### RESUMO

A problemática da prevenção ao suicídio ganhou destaque nas últimas décadas, após a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificar a morte autoprovocada como “problema de saúde pública global”, no início do século XXI. O Brasil assumiu compromissos e aderiu às metas de redução da taxa social de suicídios planejadas por instituições internacionais, sendo a mais recente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluídos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste trabalho, discute-se as metas dos ODS nº 3, “Saúde e Bem-estar”, apresentando seus principais indicadores e analisando os dados relacionados à meta 3.4, que almeja reduzir o número de mortes prematuras, através da promoção de saúde mental e bem-estar. Considera-se que o Brasil possui políticas públicas que contribuem com os ODS, porém seus indicadores sociais e de saúde demonstram uma tendência negativa para o bem-estar social, acompanhado de aumento dos índices de suicídio.

**Palavras-chave:** Saúde Mental. Bem-estar. Políticas Públicas. ODS.

### RESUMEN

El tema de la prevención del suicidio ha cobrado importancia en las últimas décadas, después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasificara las autolesiones como un "problema de salud pública mundial" a principios del siglo XXI. Brasil ha asumido compromisos y se ha adherido a metas de reducción de la tasa social de suicidios planificadas por instituciones internacionales, siendo las más recientes los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluidos en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este documento analiza las metas del ODS nº 3, "Salud y bienestar", presentando sus principales indicadores y analizando los datos relacionados con el objetivo 3.4, que pretende reducir el número de muertes prematuras, mediante la promoción de la salud mental y el bienestar. Se considera que Brasil tiene políticas públicas que contribuyen a los ODS, pero sus indicadores sociales y de salud muestran una tendencia negativa hacia el bienestar social, acompañada de un aumento en las tasas de suicidio.

**Palabras clave:** Salud mental. El bienestar. Políticas públicas. SDGs.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## ABSTRACT

The issue of suicide prevention has gained prominence in recent decades, after the World Health Organization (WHO) classified self-harm as a "global public health problem" at the beginning of the 21st century. Brazil has made commitments and adhered to the goals of reducing the social suicide rate planned by international institutions, the most recent being the Sustainable Development Goals (SDGs), included in the United Nations (UN) Agenda 2030. This paper discusses the goals of SDG No. 3, "Health and Well-Being", presenting its main indicators and analyzing the data related to target 3.4, which aims to reduce the number of premature deaths by promoting mental health and well-being. Brazil is considered to have public policies that contribute to the SDGs, but its social and health indicators show a negative trend for social well-being, accompanied by an increase in suicide rates.

**Keywords:** Mental Health. Wellness. Public policies. SDGs

## INTRODUÇÃO

A problemática da prevenção ao suicídio esteve à margem das investigações científicas na maior parte da história, tendo a filosofia e a teologia como protagonistas na formulação de significados para este fenômeno, até meados do século XIX. Com algumas exceções na literatura e nas artes, a morte autoprovocada manteve-se distante do debate público em países ocidentais, sendo concebida, sobretudo, como algo singular e individual (MINOIS, 2018). Ao longo da era moderna, o tema encarou novas problematizações e alcançou destaque nos debates acadêmicos do século XX, superando o "tabu" das concepções místicas, e assumindo o *status* de "problema público", inclusive, conquistando relevância nas agendas de políticas públicas em países ocidentais (BERTOLOTE, 2012; CASSORLA, 2017).

Contudo, antes da prevenção ao suicídio se tornar um *imperativo global*<sup>1</sup>, sua possibilidade mobilizou atores e instituições em escalas territoriais menores, com experiências de construção política que datam do início do século XX. Para fins de análise histórica, considera-se como a primeira instituição de prevenção ao suicídio na era moderna, o projeto "Save-A-Life", criada em 1906 pelo pastor Harry M. Warren (1861 – 1940), da Igreja Batista de Nova Iorque – EUA. Ao longo de sua primeira década, esta organização expandiu sua intervenção para outras regiões e estados, ainda estruturada pelo voluntarismo e vinculada à sua Igreja fundadora. Porém, em 1915, o governo estadunidense reconheceu as ações da organização como de interesse do Estado e ampliou sua operação para todo o território nacional, dando origem à *National Save-A-Life League* (MILLER; GOULD, 2013). O modelo de política estabelecido pela *Save-A-Life* serviu de modelo para políticas de prevenção ao suicídio em diferentes países, inclusive no Brasil contemporâneo (STAVIZKI JUNIOR; VICCARI, 2019).

<sup>1</sup> A primeira publicação da Organização Mundial da Saúde, que instrumentaliza a construção de políticas públicas de prevenção ao suicídio a partir de experiências em países membros, foi lançada em 2014, sob o título: "Preventing suicide: a global imperative". Neste documento, traduzido em 11 línguas, é oferecido um panorama detalhado do fenômeno no mundo, destacando que apenas 28 países possuíam (na época) estratégias nacionais ou planos de ação para redução da mortalidade autoprovocada. Destes países, apenas 13 declaravam que suas políticas públicas de prevenção ao suicídio estavam efetivamente sendo desenvolvidas. (WHO, 2014, p. 49).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Ao longo do século XX outros modelos de políticas foram sendo formulados para prevenir o suicídio, apesar dos desafios à sua implementação, sobretudo pelo histórico distanciamento que a temática teve do debate público (MINOIS, 2018). Ademais, as avaliações de políticas públicas sobre a temática enfrentam barreiras que limitam a validação de seus resultados, levando muitos cientistas a “questionarem a cientificidade e os resultados dos programas de prevenção do suicídio em geral, tanto em termos de eficácia quanto da relação custo-benefício” (BERTOLOTE, 2012, p. 93). Mesmo diante dos limites que as políticas de prevenção possam ter, é ponto pacífico no campo científico que exista uma tendência de aumento das mortes autoprovocadas em regiões e países periféricos do sistema capitalista, sobretudo entre as populações jovens e em situações de vulnerabilidade social (OMS, 2021).

Ciente deste contexto, a Organização Mundial da Saúde elaborou, em 2013, um conjunto de metas globais para enfrentamento da tendência de aumento dos suicídios no mundo, incluindo a redução de 10% deste tipo de óbito até 2020. Estas metas estão presentes no Plano de Ação sobre Saúde Mental (2013-2020) da OMS e foram incorporadas pelo Ministério da Saúde brasileiro (MS, 2017). Entretanto, estas metas não foram alcançadas em 2020, e a tendência de óbitos no mundo continuou crescendo, em especial devido aos impactos sociais e na saúde pública causados pela pandemia de Covid-19 (OPAS, 2020). Atualmente, as metas da OMS estão incorporadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), na Meta 3, (“Saúde e Bem-estar”)<sup>2</sup>.

Neste trabalho, propõe-se uma reflexão sobre os indicadores de mortalidade autoprovocada no Brasil e as políticas públicas ligadas à problemática no território. Formula-se, assim, duas questões centrais para o estudo: I) Qual o envolvimento do Estado brasileiro em relação às metas da Agenda 2030 para saúde e bem-estar, sobretudo no que se refere à redução da taxa social de suicídios? II) Quais as oportunidades e ameaças que o território enfrenta para realização dos ODS nº3 no contexto sócio-político atual? O desenvolvimento desta reflexão é apresentado em três partes: na primeira, discute-se os processos de criação de políticas de prevenção ao suicídio no Brasil; na segunda, comenta-se sobre os limites da Agenda 2030 para o Brasil; e, por fim, analisam-se os dados epidemiológicos da tendência da taxa social de suicídio no país. Conclui-se, indicando o neoliberalismo como a principal ameaça à realização dos ODSs no país.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa documental e de natureza aplicada, sustentada por dados quantitativos e revisão sistemática da literatura, sob uma perspectiva crítica das ciências sociais. Os dados foram obtidos pelo *Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM/DataSUS)* e do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*. A análise dos dados seguiu o modelo empírico, relacionando as reflexões teóricas com os indicadores sociais de IDH, IDHM e Mortalidade por lesão autoprovocada no Brasil, no período entre 2013 e 2019, devido à regularidade dos dados secundários disponibilizados pelo Ministério da Saúde do Brasil.

<sup>2</sup> No objetivo nº 3 dos ODS (2015 – 2030), “Saúde e Bem-estar”, a prevenção ao suicídio faz parte do bloco de ações que visam “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”, mantendo-se a meta de redução de, no mínimo, 10% das mortes autoprovocadas até 2030 (UN, 2022).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO NO BRASIL

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a implementar uma política de Estado para a prevenção ao suicídio, através da portaria nº 1.876, de agosto de 2006, que instituiu em todo o território nacional, as *Diretrizes Nacionais para Prevenção ao Suicídio*. Até hoje, estas diretrizes servem como guia para ação de profissionais e serviços de saúde mental, vinculados à Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), a exemplo dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e Hospitais Psiquiátricos. A portaria marca um avanço institucional em relação à problemática, que passou a compor as agendas de políticas públicas de saúde mental no país.

As *Diretrizes Nacionais* nascem na esteira das ações da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a redução da mortalidade autoprovocada, em especial pelas propostas de intervenção do *Suicide Prevention Programa* (SUPRE), lançado em 1999. Este programa, de amplitude mundial e coordenado pela OMS, serviu de modelo para o Estado brasileiro projetar ações relativas à prevenção do suicídio no território, tendo como foco a formação de profissionais de saúde e atores políticos envolvidos com a problemática. Isto fez com que a elaboração das *Diretrizes Nacionais* incorporasse as normas e protocolos de intervenção preconizados pela OMS, as quais só viriam a ser problematizadas na esfera pública nacional na década seguinte.

[...] Considerando o aumento observado na frequência do comportamento suicida entre jovens entre 15 e 25 anos, de ambos os sexos, escolaridades diversas e em todas as camadas sociais; Considerando o impacto e os danos causados pelo suicídio e as tentativas nos indivíduos, nas famílias, nos locais de trabalho, nas escolas e em outras instituições; **Considerando a possibilidade de intervenção nos casos de tentativas de suicídio e que as mortes por suicídio podem ser evitadas por meio de ações de promoção e prevenção em todos os níveis de atenção à saúde**; Considerando a necessidade de organizar uma rede de atenção à saúde que garanta linha de cuidados integrais no manejo dos casos de tentativas de suicídio, com vistas a reduzir o dano do agravo e melhorar o acesso dos pacientes ao atendimento especializado, quando necessário; Considerando a importância do suporte oferecido pelas organizações da sociedade civil na área de Prevenção do Suicídio, como os Centros de Crise e outros [...] (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Nota-se que estas considerações, extraídas do enunciado da própria Portaria, reconhecem temáticas que viriam a assumir protagonismo apenas na década de 2010, como no caso do *comportamento suicida* entre os mais jovens (BOTEGA, 2014). Chama a atenção a imperativa afirmação sobre a possibilidade de evitar este tipo de morte através da promoção e prevenção em saúde, o que denota certo grau de confiança em experiências anteriores — mesmo que, até o momento, houvessem poucos exemplos efetivos de políticas públicas capazes de reduzir a taxa social de suicídios em outros países (BERTOLOTE, 2012). Outrossim, é a adesão ao termo “comportamento suicida” e a incumbência dada às organizações da sociedade civil, que demonstram o alinhamento dos formuladores de políticas públicas brasileiros com o pensamento mais pragmático sobre a prevenção ao suicídio.

Apesar disso, destaca-se os avanços das *Diretrizes Nacionais* ao reconhecerem as vulnerabilidades regionais do país como fatores de risco para o suicídio, dadas as disparidades no acesso aos serviços públicos e considerando a intervenção em questões como a fome,



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



pobreza e violência como ações de prevenção ao suicídio (BRASIL, 2006). Elencam-se, ainda, as populações classificadas como “de maior risco para o suicídio”, com ênfase em pessoas com histórico de doenças mentais, depressão e uso de drogas, mas destacando, também, os trabalhadores rurais, considerando os perigos da exposição a agentes tóxicos e à superexploração do trabalho. Este reconhecimento foi especialmente relevante para a ampliação do debate público a respeito dos riscos do uso e armazenamento de agrotóxicos, sendo um dos produtos mais utilizados em tentativas de suicídio no país (BOMBARDI, 2011).

Para além das contribuições para o debate público sobre a problemática do suicídio no Brasil, as Diretrizes Nacionais não alcançaram o *status* de política pública, servindo somente como um documento norteador para equipes de saúde e, em especial, para chamar a atenção governamental sobre a gravidade do tema. Em suma, sua ação limitou-se à realização de Conferências Públicas e Seminários em capitais estratégicas para disseminação dos debates, a exemplo da cidade de Porto Alegre (Capital do estado do Rio Grande do Sul) onde foi realizado o I Seminário Nacional para Prevenção ao Suicídio — ambiente de lançamento oficial das Diretrizes Nacionais (BRASIL, 2007). A partir desse evento, inicia-se um processo de consolidação do tema nas agendas de políticas públicas do país, o que mais tarde resultará na criação de políticas estaduais e municipais de prevenção ao suicídio, desenvolvidas de forma desigual no território brasileiro (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014).

Machado, Leite e Bando (2014) apresentam uma análise sobre o processo de criação de políticas de prevenção ao suicídio no Brasil, destacando o Distrito Federal como a primeira unidade federativa a implementar uma política pública sobre o tema, através da Portaria nº185/2012. Entre outras ações, esta política instituía protocolos para intervenção em casos de “Emergência em Saúde Mental”, sobretudo às tentativas de suicídio, que deveriam ser atendidas com prioridade e, de preferência, por equipes multiprofissionais (BRASIL, 2012). Contudo, a ênfase dada às equipes de urgência e emergência demonstravam a referência que a política mantinha com as especialidades médicas, destacando, em seu Artigo 6º que “As emergências em Saúde Mental serão atendidas inicialmente pela Clínica Médica ou Pediátrica dos Hospitais Regionais”; e em seu Artigo 7º§I, que “Deverá ser prioritária a distribuição da carga horária dos profissionais de Psiquiatria e Psicologia de toda a rede de saúde do SUS-DF para proporcionar a maior e melhor cobertura do Serviço” (BRASIL, 2012).

A referência na intervenção clínica é um reflexo da hegemonia de um agir estratégico na relação com o fenômeno do suicídio, o que em situações de *risco de morte*, tende a ser mais efetivo do que outras abordagens. Ademais, a experiência do Distrito Federal simboliza o processo de construção das políticas de prevenção no país, pois, apesar de haver um movimento de mobilização nacional em meados de 2005/2006, inclusive com a promulgação das Diretrizes Nacionais, passaram-se mais de seis anos até que este processo resultasse na criação de uma política pública (MACHADO; LEITE; BANDO, 2014; STAVIZKI JUNIOR, 2021).

Além desta morosidade institucional em relação ao tema, a política de prevenção do Distrito Federal foi revogada em 2018, somando pouco mais de seis anos de intervenção no território. Parte de seus protocolos foram incorporados à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)<sup>3</sup> do SUS,

<sup>3</sup> A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) foi instituída no Brasil pela Portaria nº 3088/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011, tendo como objetivo principal a ampliação do acesso à atenção psicossocial da população em

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



que passou a instrumentalizar a atuação profissional em casos de ideação e tentativa de suicídio no país. Entretanto, a RAPS não orienta sobre ações específicas que atores e instituições devem mobilizar para reduzir a taxa social de suicídios, tendo apenas um indicativo das *formas preferíveis de atenção* (BRASIL, 2012). Desde então, as ações de prevenção são balizadas pela mesma norma institucional, que pouco considera aspectos locais ou determinações socioterritoriais para elaboração de seus protocolos de atendimento.

Cabe destacar a mais recente iniciativa do Estado brasileiro em implementar uma política pública de enfrentamento à tendência de aumento da taxa social de suicídios no país, evidenciada pelos dados das últimas décadas. Trata-se da *Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio - PNPAS* (Lei nº 13.819/2019), sancionada no final de 2019 e que, devido às implicações da pandemia de Covid-19 no Brasil, teve sua implementação adiada. A novidade desta lei está na obrigatoriedade de notificação dos episódios de automutilação e ideação suicida de crianças e adolescentes nas escolas (públicas e privadas), instruindo atores ligados à saúde e educação a identificarem *comportamentos de risco para o suicídio*. Entre outras novidades, destaca-se a alteração da Lei nº 9.656/1998, que passa a incluir nos planos de saúde privados a obrigatoriedade da oferta de atendimento psiquiátrico e psicológico para crianças e adolescentes. Ademais, a PNPAS reforça, em seu Artigo 3º§VI, a intenção de “sensibilizar a sociedade” sobre um problema “passível de prevenção” (BRASIL, 2019).

As novidades da PNPAS em relação às Diretrizes Nacionais são singelas, sendo ambas complementares no que diz respeito à redução da taxa social de suicídios no país. A proposta mais inovadora, talvez seja a manutenção, através dos recursos do poder público, de um serviço telefônico para acolhimento de pessoas em sofrimento psíquico (Art. 4º da Lei 13.819/2019) — ação realizada há quatro décadas de forma voluntária pelo Centro de Valorização da Vida (CVV), através do número telefônico “188”. Com a mudança da Lei, o contato telefônico “188” passa a ser oferecido em todo o território nacional, além de contar com recursos para contratação de equipamentos, serviços e treinamento de voluntários (BRASIL, 2019).

No entanto, cabe destacar que a PNPAS não possui previsão orçamentária e, até o momento, não está vinculada a nenhum fundo econômico para políticas públicas, sendo, essencialmente, uma Lei normativa e sem recursos para implementação. As normas estabelecidas por ela criam novas demandas de notificação compulsória às escolas e Conselhos Tutelares, sem que haja a previsão de espaços formativos para estes atores para identificação das situações cabíveis de notificação. Esse processo tende a sobrecarregar os trabalhadores em uma das políticas públicas mais defasadas do país — a Educação Pública. Ademais, a criação da PNPAS não acatou aos ritos do processo democrático de construção de políticas públicas, sendo elaborada arbitrariamente por iniciativa parlamentar<sup>4</sup>. Para além de suas contribuições ao debate nacional sobre prevenção ao suicídio, parte de suas diretrizes acusam um posicionamento ideológico de

---

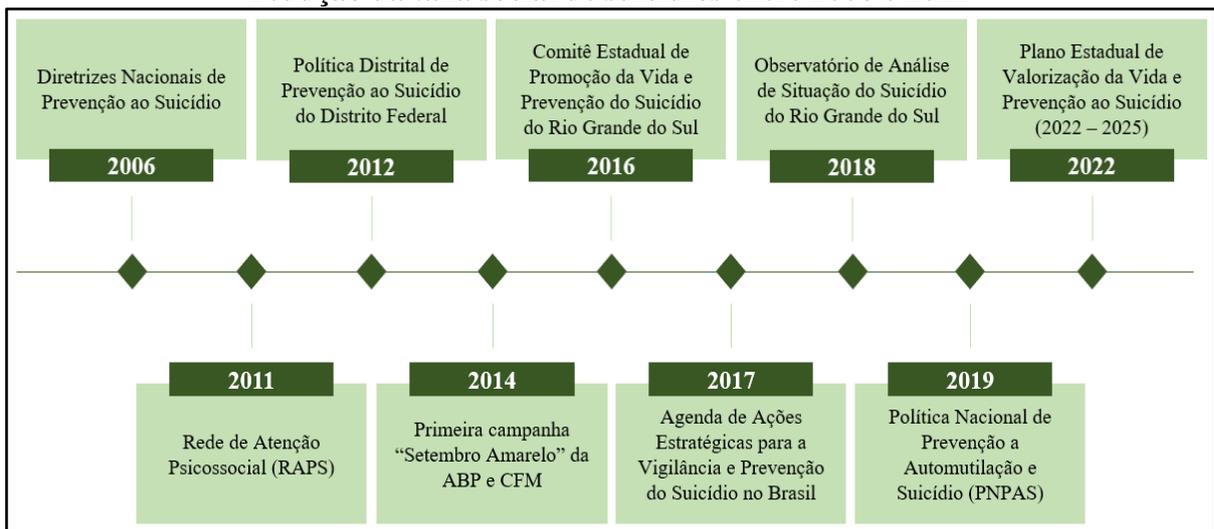
geral, promovendo a vinculação das pessoas com transtornos mentais e suas famílias aos serviços de Saúde Mental, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Além disso, um dos princípios da RAPS é garantir a articulação e integração dos pontos de atenção das redes de saúde no território, qualificando a assistência por meio do acolhimento, do acompanhamento contínuo e da atenção às urgências psiquiátricas (BRASIL, 2011).

<sup>4</sup> A redação da Lei nº 13.819/2019 foi apresentada, primeiramente, pelo médico e deputado federal pelo estado do Rio Grande do Sul, Sr. Osmar Gasparini Terra (MDB) e aprovada como proposta da Câmara de Deputados.

atores políticos alinhados com o pensamento conservador, religioso e com uma forte inclinação à atenção psicologizante de indivíduos em sofrimento psíquico.

Neste sentido, considera-se o debate nacional para a construção de uma política pública de prevenção ao suicídio como inacabado, incipiente e, em muitos aspectos, contraditório. A classificação do tema como um problema de saúde pública, há mais de 15 anos, evidencia sua relevância no território, apesar de não haver um consenso em relação às causalidades deste fenômeno, tampouco às formas de prevenção (FRAGA; MASSUQUETTI; GODOY, 2016; FRANCK et al., 2021). Apesar disso, reconhece-se os avanços na construção de propostas que encarem a incidência de suicídios como um problema socioterritorial, fornecendo instrumentos para construção de espaços de diálogo democráticos e propositivos. A Figura 1 apresenta uma síntese, na forma de “linha do tempo”, das principais políticas ligadas ao tema implementadas no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul, por ser o ente federado com maior adesão política ao tema e, também, o território com a maior taxa social de suicídios nos últimos 20 anos (CEVS, 2018).

**Figura 1. Linha do tempo das principais políticas públicas do Estado brasileiro para redução da taxa social de suicídios entre 2006 e 2022**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

A trajetória relatada até aqui, que à primeira vista parece ser um processo linear de avanços e conquistas políticas, esconde elementos que tornam sua problematização indispensável para compreensão do fenômeno como problema socioterritorial. Sabe-se que a temática enfrenta barreiras culturais e políticas na esfera pública e que a intervenção para redução de incidência não é homogênea. Apesar disso, é notável que na última década a temática tenha conquistado espaços nas agendas de políticas públicas do país. A mais notável medida neste sentido, e que dá início a um novo ciclo de ações voltadas à redução da incidência de mortes autoprovocadas no território, é a inclusão da problemática nas metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que compõem a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



## A AGENDA 2030 NO CONTEXTO BRASILEIRO: Oportunidades e ameaças políticas para realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 é um acordo internacional entre os 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), assinado em 2015 e que propõe a realização de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, vinculadas aos ODSs. Trata-se de um esforço global para superação das desigualdades sociais, econômicas, educacionais e ambientais entre os povos, visando “fortalecer a paz universal com mais liberdade” (UN, 2015, p. 1). O documento fundamenta-se em um diagnóstico global que aponta, como principal desafio para realização da proposta, a erradicação da pobreza, sendo considerado um fator indispensável para a realização do desenvolvimento sustentável.

Os objetivos e metas da Agenda 2030 são ambiciosos e envolvem diferentes problemáticas emergentes no planeta, como a fome, as mudanças climáticas, a concentração populacional nas cidades, a desigualdade social e econômica, entre outras. Alguns dos ODSs foram previstos anteriormente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que compunham a agenda de desenvolvimento da ONU entre 2000 e 2015. A maioria dos ODMs não foram realizados, por uma série de fatores, sendo necessário expandir o prazo para realização das metas e, diante de demandas globais emergentes, a inclusão de novos objetivos.

Os ODSs surgem de um processo participativo de construção, que levou mais de dois anos para ser construído e apresentado, sob a coordenação da ONU, em parceria com governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa de diferentes países (UN, 2015). A Figura 2 destaca os 17 ODSs, conforme apresentados no documento “Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, lançado em 2015.

**Figura 2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável elencados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas**



Fonte: Nações Unidas – Brasil (2015), disponível em: <https://brasil.un.org/>.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Nota-se que os ODSs envolvem uma variedade de problemas sociais contemporâneos, alguns de amplitude universal, como a “ação contra a mudança global do clima” (ODS 13) e outros; porém a maioria corresponde aos problemas socioterritoriais que, no contexto do neoliberalismo, impactam marcadamente os países periféricos do sistema capitalista (FRASER, 2018). Compreende-se que os cinco primeiros ODSs — apenas para exemplificar nosso argumento — correspondem às demandas de escala local, inscritas nos territórios e condicionadas à capacidade de organização política e produtiva dos povos. Países como o Brasil, que vivenciam o aumento da extrema pobreza e da fome de suas populações (DALARRI, 2022), terão dificuldades de realizar as metas da Agenda 2030 e de promover o “desenvolvimento sustentável”, segundo a ONU.

Neste sentido, é imperativo considerar quais objetivos e metas da Agenda 2030 correspondem às capacidades socioterritoriais de um país, sobretudo no contexto de crises econômicas, pandêmicas e sociais que marcam a década atual. É necessário, para que o acordo firmado em 2015 se sustente como programa de desenvolvimento para os territórios, que sua implementação priorize aqueles territórios com maior desvantagem de ação ou que, no contexto global, sofrem mais fortemente com as consequências das crises do sistema econômico. Em outras palavras: as Nações Unidas devem estabelecer um plano de ação que beneficie os territórios com os piores indicadores de desenvolvimento, priorizando a redução das desvantagens socioeconômicas e políticas destes locais, ao invés de estabelecer metas globais que, em uma correlação média, possam ocultar as desigualdades socioterritoriais do planeta.

Além disso, no caso brasileiro, outras ameaças se colocam no contexto político em relação às metas da Agenda 2030, sobretudo sobre sua governança local. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), criada em 2016 e vinculada à estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, é a instituição responsável por estabelecer os indicadores sociais mais apropriados para verificação das metas dos ODSs, além de ser o órgão responsável pela formação de parcerias institucionais para monitoramento da Agenda 2030 (IV Relatório Luz, 2020). Entretanto, a Comissão foi destituída em abril de 2019, no primeiro ano do Governo de Jair Bolsonaro, no ato que ficou conhecido como “revogação”<sup>5</sup>.

[...] O fim da CNODS indica que o governo federal não considera o acordo assinado em 2015 um compromisso de Estado, que deve estar acima de governos, partidos, ideologias, o que foi comprovado com o veto presidencial que exclui a concretização das metas dos ODS de um dos principais instrumento de planejamento das políticas públicas do governo federal a médio prazo — o Plano Plurianual 2020 – 2023 (Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019). (IV Relatório Luz, 2020, p. 6).

A crítica expressa pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 — organizadores do *IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030* (2020) — demonstra os limites institucionais que os ODSs enfrentam no Brasil. Neste contexto, se faz necessário aproximar a comunidade acadêmica e a sociedade civil dos processos de avaliação das políticas públicas, a fim de criar oportunidades políticas para realização dos objetivos da Agenda 2030.

<sup>5</sup> “Estima-se que cerca de 500 órgãos colegiados do governo federal nascidos via outros decretos ou portarias — conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e outras denominações semelhantes — tenham sido impactados, salvando-se apenas aqueles criados por meio de leis” (IV Relatório Luz, 2020, p. 6).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



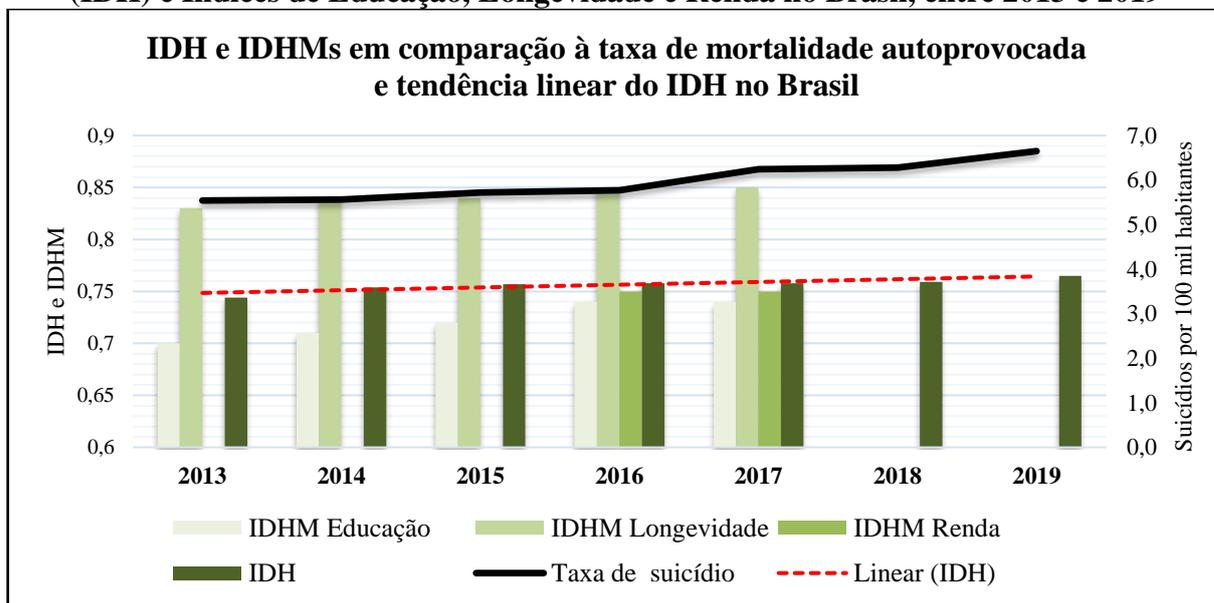
DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## SAÚDE E BEM-ESTAR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: os desafios do Brasil para a realização da meta 3.4 da Agenda 2030

A multiplicidade das metas da Agenda 2030 dificultam a problematização das condições de realização dos ODS, o que envolveria a análise crítica dos indicadores sociais e dos processos de implementação de políticas públicas no Brasil. Considera-se viável, entretanto, analisar a adesão local de atores e instituições à ideia de “Desenvolvimento Sustentável”, e verificar em que medida as metas da ONU dialogam com a realidade local e regional dos territórios. Neste intuito, o olhar deste estudo limita-se ao ODS 3, “Saúde e Bem-estar”, que objetiva “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (UN, 2015). Este recorte empírico estabelece relações entre a Prevenção ao Suicídio e a Agenda 2030, considerando o crescimento da taxa social de suicídios no Brasil como um efeito contraditório à tendência dos indicadores de desenvolvimento mais referenciados no país: IDH e IDHM.

**Gráfico 1. Taxa social de suicídios em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índices de Educação, Longevidade e Renda no Brasil, entre 2013 e 2019**



Fonte: IPEA/PNUD (2019); SIM/DataSUS (2022). Elaborado pelos autores.

A partir do Gráfico 1, entende-se que o IDH e as variáveis de IDHM para o Brasil demonstram um crescimento contínuo, apesar de modesto, de seus indicadores. No que pese as críticas aos indicadores utilizados pelo PNUD (MACHADO; PAMPLONA, 2008), considera-se que a interrelação entre IDH (escala nacional) e o IDHM (escala municipal) representa o parâmetro de avaliação atual sobre o desenvolvimento humano no território. Nota-se que, entre 2013 e 2019, houve uma tendência positiva de elevação dos níveis de IDH e IDHM, ao tempo em que se elevou a taxa social de suicídios, com destaque para o ano de 2016 em diante. A contradição destes dados está no fato de que, apesar da melhora nos indicadores de desenvolvimento do país, não houve diminuição do número de mortes autoprovocadas (MS, 2017).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Pode-se supor, ao insistir na correlação entre desenvolvimento humano e redução das mortes por suicídio, que os fenômenos sociais capazes de impactar na taxa de mortalidade não dialogam com os indicadores sociais — pelo menos não aqueles preconizados no IDH e IDHM. Porém, cabe ponderar os limites dos instrumentos de análise destes indicadores, e sua própria incapacidade de captar a complexidade do fenômeno do suicídio como fato social. É ponto pacífico nas ciências sociais que a promoção de bem-estar social e a melhora das condições de vida das populações impactam positivamente na prevenção de doenças e transtornos mentais, a exemplo da depressão e da ideação suicida (LOUREIRO et al., 2010; CASSORLA, 2017).

Neste sentido, entende-se que os instrumentos de monitoramento e avaliação capazes de medir o impacto de políticas de prevenção ao suicídio ainda não foram apresentados e que sua elaboração é fundamental para realização da meta 3.4 do ODS 3, que em sua atual redação<sup>6</sup>, objetiva: “Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, promover a saúde mental e o bem-estar, a saúde do trabalhador e da trabalhadora, e **prevenir o suicídio, alterando significativamente a tendência de aumento**” (IPEA, 2019, grifo nosso).

Ademais, destaca-se que a Organização Mundial da Saúde elaborou, em 2013, um conjunto de metas globais para enfrentamento da tendência de aumento dos suicídios no mundo, projetando a redução de [no mínimo] 10% deste tipo de óbito até 2020, previstas no *Plano de Ação sobre Saúde Mental (2013-2020)*. Este plano de ação propôs aos Estados-membros a criação de serviços de intervenção em casos de ideação suicida e automutilação em seus territórios, bem como qualificassem seus instrumentos de coleta e análise de dados epidemiológicos. Contudo, estas metas não foram alcançadas em 2020, e a tendência de óbitos deste tipo no mundo continuou crescendo, em especial devido aos impactos sociais e de saúde da pandemia de Covid-19 (WHO, 2021; OPAS, 2020).

Assim, apesar da ênfase dada à problemática e da concordância sobre a necessidade de intervenção dos países, tanto aqueles membros da ONU quanto da OMS, a falta de instrumentos adequados para avaliação destas políticas limita a validação de seus resultados, levando muitos cientistas a “questionarem a cientificidade e os resultados dos programas de prevenção do suicídio em geral, tanto em termos de eficácia quanto da relação custo-benefício” (BERTOLOTE, 2012, p. 93). Ademais, os dados epidemiológicos do fenômeno indicam que a meta de redução de 10% dos suicídios no Brasil enfrentará sua tendência contrária.

Silva e Marcolan (2022), ao analisarem a tendência da taxa de mortalidade por suicídio no Brasil, afirmam que as mortes autoprovocadas “tiveram aumento significativo e com tendência ainda crescente em todas as regiões brasileiras e em 19 Unidades da Federação” e enfatizam que os índices cresceram especialmente entre os mais jovens e pessoas com mais anos de escolaridade (SILVA; MARCOLAN, 2022, p. 9). Esta compreensão é acompanhada por outros pesquisadores sobre o tema, que indicam uma tendência ascendente da taxa social de suicídios brasileira na próxima década (FRANCK et al., 2021; WEBER et al., 2020).

<sup>6</sup> Segundo o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA, 2019), a redação foi alterada para evidenciar a necessidade de enfrentar os problemas ligados à saúde dos trabalhadores, incluindo problemas de saúde mental, e as crescentes taxas de suicídio no Brasil. (Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods3.html>).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Bertolote (2012), ao problematizar o suicídio no campo da saúde pública, defende a possibilidade de prevenção a partir da identificação de *fatores de risco*. Para o psiquiatra e pesquisador, os fatores de risco são classificados em duas categorias: I) *fatores predisponentes*, ligados à condição orgânica, mas também a traços comportamentais dos indivíduos; e II) *fatores precipitantes*, que são as situações do mundo da vida capazes de infligir sofrimento psíquico. A união destes fatores “provocam a sequência final de comportamentos que levam ao suicídio” (BERTOLOTE, 2012, pp. 69 - 70). Como prevenção, o autor argumenta em favor dos “fatores de proteção”, que seriam “características psicológicas” que guardariam alguma vantagem em relação ao *comportamento suicida* – “inteligência emocional, [...] senso de responsabilidade pela família [...] objeções morais e religiosas ao suicídio” (BERTOLOTE, 2012 p. 75).

Cassorla (2017), por sua vez, articula categorias da Psicanálise para refletir sobre o “significado da morte para o suicida” e defende que “o indivíduo que quer morrer deseja também viver” (CASSORLA, 2017, p. 30). O autor é um crítico à hegemonia da medicina nas intervenções de prevenção ao suicídio, pois defende que o *sofrimento mental* extrapola às determinações orgânicas do sujeito, sendo prioritário compreender as causas do sofrimento para então intervir em situações de ideação suicida e comportamentos autodestrutivos.

As pessoas com comportamento suicida vivenciam um sofrimento mental. Esse sofrimento será identificado e tratado pelo profissional de saúde, que deverá utilizar todos os meios de que dispõe para ajudar seu paciente, incluindo medicamentos, tratamentos biológicos, abordagens sociais e psicológicas, tratamentos psicoterápicos de variadas orientações e, eventualmente, internações. (CASSORLA, 2017, p. 40).

A prevenção ao suicídio, portanto, está relacionada a diferentes espaços do mundo da vida, assim como está relacionado ao contexto sociopolítico, e condicionada às determinações históricas dos territórios. Neste sentido, considera-se que a meta 3.4 dos ODS deverá articular diferentes políticas públicas e atores sociais, destacando-se no campo do desenvolvimento regional por agregar categorias que visam a qualidade de vida e a promoção de bem-estar social.

## CONCLUSÃO

Este trabalho tratou de uma problemática emergente no Brasil e que figura entre as metas de Desenvolvimento Sustentável propostas na Agenda 2030 da ONU. Verificou-se que o Brasil é pioneiro na implementação de políticas de prevenção ao suicídio, com ações em diferentes escalas do território. Contudo, o contexto sociopolítico e as contradições que envolvem o tema indicam uma tendência contrária à realização do ODS 3.4, além das dificuldades em aferir os impactos das políticas publicadas a partir dos indicadores sociais contemporâneos.

Por fim, ressalta-se que as ações neste campo abrangem diferentes teorias e formas de agir, sendo inoportuno questionar: *Qual política pública deve ser mobilizada para reduzir a incidência de suicídios no Brasil?* Até hoje, poucos estudos foram capazes de indicar uma “solução” para a questão, em especial por ser um fenômeno que não se mede com as réguas de outros problemas públicos. De fato, há lacunas significativas no debate sobre prevenção ao suicídio para além da ação individualizada de atores e instituições. Ocorre que o conhecimento produzido até aqui, não oferece um caminho que seja aplicável a todos os contextos e territórios — e talvez esta seja a condição basilar das políticas de prevenção ao suicídio.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## AGRADECIMENTOS

Agradece-se à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio através da bolsa de estudos para Doutorado — Modalidade I.

## REFERÊNCIAS

BERTOLETE, José Manoel. **O suicídio e sua prevenção**. São Paulo: UNESP, 2012, 144 p.

BOMBARDI, Larissa Mies. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. In: Boletim Dataluta. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária: Presidente Prudente; pp. 1 – 21, 2011.

BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida: epidemiologia. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 231-236, dez., 2014.

BRASIL. Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Estadual da Saúde. **Prevenção do suicídio no nível local: orientações para a formação de redes municipais de prevenção e controle do suicídio e para os profissionais que a integram**. CORAG: Porto Alegre, 2011. 87p.

BRASIL. Portaria nº 1.876, de 14 de agosto de 2006. Institui as Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio, a ser implantadas em todas as unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. **Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio**, Brasília, 14 ago. 2006.

BRASIL. **Portaria nº 185, de 12 de setembro de 2012**. Institui as normas para atenção às emergências em Saúde Mental no âmbito do SUS-DF. Distrito Federal, 12 set. 2012.

CASSORLA, Roosevelt Moises Smeke. Suicídio: fatores inconsciente e aspectos socioculturais: uma introdução. São Paulo: Blucher; 2017

CEVS – Centro Estadual de Vigilância em Saúde. Rio Grande do Sul. Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio. **Bol. Vig. Suicídio**. v. 1. n. 1. set. 2018.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Fome e pobreza aumentam no Brasil**. Globalização e Cidadania. São Paulo, SP: Rádio USP (93,7 MHz); 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/fome-e-pobreza-aumentam-no-brasil/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

DATASUS – Departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Informações de Saúde, Epidemiológicas e Morbidade**. 2022. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 17 ago. 2022.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



FRAGA, Wagner Santana de; MASSUQUETTI, Angélica; GODOY, Marcia Regina. **Determinantes socioeconômicos do suicídio no Brasil e no Rio Grande do Sul.** In: Anais do 19º Encontro de Economia da Região Sul. Florianópolis/SC, 2016.

FRANCK, Maria Cristina; MONTEIRO, Maristela Goldnadel; LIMBERGER, Renata Pereira. Mortalidade por suicídio no Rio Grande do Sul: uma análise transversal dos casos de 2017 e 2018. **Epidemiologia e Serviços de Saúde;** v. 29, n. 2, 2021.

FRASER, Nancy. Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. **Cadernos de Filosofia alemã,** v. 23, n. 2, p. 153-188, jul - dez, 2018.

LOUREIRO, Paulo R. A.; MENDONÇA, Mario J. C. de; SACHSIDA, Adolfo. Os determinantes econômicos do suicídio: um estudo para o Brasil. **IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:** Texto para discussão nº 1487, Rio de Janeiro, p. 1-25, 2010.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade;** v. 17, n. 1, pp. 53-84, 2008.

MACHADO, Marcos Fabrício Souza; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; BANDO, Daniel Hideki. Políticas Públicas de Prevenção do Suicídio no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista Gestão & Políticas Públicas,** v. 4, n. 2, p. 334-356, 2014.

MILLER, David N.; GOULD, Kaitlin. Forgotten founder: Harry Marsh Warren and the history and legacy of the Save-A-Life League. **Suicidology online,** v. 4, pp. 12-15, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 3.749, de 18 de dezembro de 2017.** Institui Comitê para a elaboração e operacionalização do Plano Nacional de Prevenção do Suicídio no Brasil. Brasília, 18 dez. 2017.

MINOIS, Georges. **História do Suicídio: a sociedade ocidental diante da morte voluntária.** Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Unesp, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Suicídio:** dados e números. 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Pandemia de COVID-19 aumenta fatores de risco para suicídio.** [internet]. 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/noticias/10-9-2020-pandemia-covid-19-aumenta-fatores-risco-para-suicidio>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **IPEA.** Ministério da Economia; 2019.

RELATÓRIOS LUZ. IV Relatório Luz sobre a agenda 2030 no Brasil. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/>; Acesso em: 12 ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática: ST7

## PROJETOS INTERDISCIPLINARES HÍBRIDOS: POSSIBILIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL

HYBRID INTERDISCIPLINARY PROJECTS: POSSIBILITIES FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT

PROYECTOS HÍBRIDOS INTERDISCIPLINARIOS: POSIBILIDADES PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO

Danieli de Oliveira Biolchi<sup>1</sup>, Airton Adelar Mueller<sup>2</sup>, Sidinei Pithan da Silva<sup>3</sup>, Edson Luiz Padoin<sup>4</sup>, Átila Cordeiro Biolchi<sup>5</sup>, Vinícios Gonchoroski de Oliveira<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda do PPGDR da Unijuí; Bolsista Prosc/Capes

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal do Paraná

<sup>4</sup> Doutorado em Computação pela UFRGS

<sup>5</sup> Bacharel em Ciências da Computação pela Unijui

<sup>6</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Unisc

### RESUMO

O presente estudo tematiza uma forma de pensar a educação por meio de uma pedagogia de projetos interdisciplinares híbridos. O enfoque teórico-metodológico da pesquisa ampara-se num ensaio crítico-hermenêutico, o qual, após revisar autores clássicos que discutem a temática, procura tecer relações que favoreçam os educadores a construir tal caminhada. Destaca, sobretudo, que o trabalho interdisciplinar e o enfoque pedagógico centrado na construção de projetos educacionais híbridos tornam-se dimensões complementares, quando pensamos nos fundamentos epistemológicos, pedagógicos e políticos que sustentam a proposta. O enfoque de uma aprendizagem significativa, contextual, e que estimula à pesquisa e à participação cidadã, tornam-se possíveis resultados de uma escola que valoriza e entende a pedagogia de projetos como via para construir e desenvolver conceitos, valores, saberes e práticas pertinentes a uma civilização planetária.

**Palavras-chave: Interdisciplinaridade. Educação. Pedagogia. Tecnologia. Qualidade.**

### RESUMEN

El presente estudio aborda una forma de pensar la educación a través de una pedagogía de proyectos interdisciplinarios híbridos. El planteamiento teórico y metodológico de la investigación se basa en un ensayo crítico-hermenéutico que, tras revisar autores clásicos que tratan el tema, busca tejer relaciones que animen a los educadores a construir ese camino. Destaca, sobre todo, que el trabajo interdisciplinario y el enfoque pedagógico centrado en la construcción de proyectos educativos híbridos se convierten en dimensiones complementarias, cuando se piensa en los fundamentos epistemológicos, pedagógicos y políticos que sustentan la propuesta. El enfoque de un aprendizaje significativo, contextual, y que estimule la investigación y la participación ciudadana, se convierten en resultados posibles de una escuela



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



que valora y entiende la pedagogía de proyectos como una forma de construir y desarrollar conceptos, valores, conocimientos y prácticas relevantes para una civilización planetaria.

**Palabras clave:** Interdisciplinariedad. La educación. Metodología. La tecnología. Calidad.

## ABSTRACT

The present study discusses a way of thinking about education through a pedagogy of hybrid interdisciplinary projects. The theoretical and methodological approach of the research is based on a critical-hermeneutic essay, which, after reviewing classic authors who discuss the theme, seeks to weave relationships that favor educators to build such a path. It highlights, above all, that interdisciplinary work and the pedagogical approach centered on the construction of hybrid educational projects become complementary dimensions, when we think about the epistemological, pedagogical, and political foundations that support the proposal. The focus on meaningful, contextual learning, and that stimulates research and citizen participation, become possible results of a school that values and understands the pedagogy of projects as a way to build and develop concepts, values, knowledge, and practices relevant to a planetary civilization.

**Keywords:** Interdisciplinarity. Education. Methodology. Technology. Quality.

## INTRODUÇÃO

O Art. 208, inciso I, da Constituição Federal (EC 59/2009) e o Art. 4º, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1996) propõem e garantem um direito fundamental aos cidadãos brasileiros: a educação gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos. Esse direito também está presente na missão da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e previsto em vários instrumentos jurídicos internacionais, desde a Declaração de Direitos do Homem de 1948.

Para Ranieri e Alves (2018), o compromisso com a educação pública foi renovado e ampliado pela Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). Significa, em nível mundial, a importância dada para a educação pública. Isso ficou acordado até 2030: “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (Agenda 2030, ODS 4).

Portanto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecem que a Educação deve ser ofertada em todos os níveis, com qualidade e equidade. Esse desafio é enorme no Brasil, especialmente por ser um país onde existem cerca de 13 milhões de analfabetos, onde a desigualdade social é um abismo que separa ricos e pobres e as oportunidades de aprendizado não chegam de forma equitativa para todos (RANIERI; ALVES, 2018).

Ao analisar esse contexto educacional, entende-se ser necessária a discussão de enfoques pedagógicos e metodológicos que viabilizem, proporcionem e consolidem esses objetivos, de forma mais justa aos estudantes. Sendo assim, entendemos ser primordial o emprego e execução de projetos interdisciplinares híbridos na educação. Logo, apresenta-se a perspectiva de que os



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Projetos Interdisciplinares oportunizarão um ambiente de igualdade para os alunos, uma vez que podem fornecer a oportunidade de desenvolvimento de uma nova concepção sobre a importância da Escola para o aprendizado e a reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. Como já refere Freire (1991), a Educação sozinha não é a chave para a transformação, mas, sem ela, não teremos perceptivas mudanças.

Nessa perspectiva, o artigo está subdividido em quatro partes, a primeira aborda algumas relações entre Interdisciplinaridade e Educação, já a segunda, descreve sobre o sentido de uma Pedagogia de Projetos Interdisciplinares, a terceira, explicita o que seria o Ensino Híbrido, enquanto que a quarta, abarca a respeito das Tecnologias na Educação. Portanto, procura-se ao longo do estudo compreender a importância de trabalhar estas quatro abordagens conectadas na busca de uma Educação de qualidade com equidade.

Como via teórico-metodológica, o estudo consiste em um ensaio crítico-hermenêutico, amparado em referenciais bibliográficos que tematizam sentidos e finalidades ampliadas para a problemática da interdisciplinaridade no campo científico e filosófico, bem como para uma possível complementaridade desta para com os projetos educativos escolares em formato híbrido. Em ambos os movimentos encontramos um certo deslocamento que nos permite situar o valor da reflexividade no campo epistemológico, associada ao sentido organizacional e curricular, que a pedagogia de projetos oportuniza, quando sugere vias contextuais e relacionadas à pesquisa para pensar a prática pedagógica. O alcance e significado dos formatos híbridos, para a pedagogia de projetos, também permite ampliar o diálogo, e valorizar a investigação-ação, como forma de construção crítica do aprendizado e do conhecimento.

## DESENVOLVIMENTO

### INTERDISCIPLINARIDADE, CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO

O enfoque sobre uma nova via que se abre na escola a partir da pedagogia de projetos interdisciplinares híbridos, nos exige aprofundar alguns conceitos acerca da noção de interdisciplinaridade. Encontra-se neste enfoque uma forma de estabelecer relações cada vez mais articuladas entre o conhecimento escolar, o mundo social e histórico e a subjetividade. Sobretudo, reconhecer a potência do termo interdisciplinaridade consiste em se situar no campo da ideia de uma meta reflexão epistemológica que se estabelece sobre o conhecimento construído na escola, e a forma como ele permite dialogar com as dinâmicas do mundo social e histórico, bem como produzir efeitos de sentido ampliado na constituição das subjetividades dos educandos.

Segundo Fazenda (1999), o termo interdisciplinaridade nasce na Europa, em meados da década de 1960, época em que as organizações estudantis ganhavam força na procura de um novo estatuto das universidades. Este movimento buscava a integração das disciplinas, o inter-relacionamento e a cooperação entre as diversas áreas do conhecimento. Engendra-se, a partir de então, a possibilidade de um novo olhar sobre a Educação e a forma de lecionar as disciplinas, integrando as diversas áreas do conhecimento. Desde então, as ações interdisciplinares buscam a construção de uma Educação de qualidade, que promova a equidade



e igualdade entre as classes. Sendo assim, menciona-se o quão são importantes ações coletivas e de cooperação para o desenvolvimento de atuações interdisciplinares.

Segundo a interpretação de Piaget, a interdisciplinaridade pode ser entendida como: “o intercâmbio mútuo e a integração recíproca de várias ciências” (PIAGET, 1972, p. 34). Logo, a interdisciplinaridade é o encontro de diversas áreas do conhecimento, ou seja, a integração de muitas disciplinas, a fim de socializar o conhecimento a partir de um tema específico. Na explanação de Trindade (2008, p. 73), mais importante do que definir o termo, “é refletir sobre as atitudes que se constituem como interdisciplinares: atitude de humildade diante dos limites do saber próprio saber, sem deixar que ela se torne um limite; a atitude de espera diante do já estabelecido para que a dúvida apareça e o novo germine”.

Portanto, a área interdisciplinar destaca-se como esfera reflexiva dos saberes, que une as diversas áreas do conhecimento e agrega novas informações. Trindade (2008) ainda aborda a importância da cooperação, das trocas e dos encontros que conectam os indivíduos para as ações interdisciplinares, instituindo transformações na forma de aprender e compartilhar os conhecimentos.

Nesse sentido, os estudos de Fazenda (2011) realçam sobre a importância de analisar a interdisciplinaridade como forma de superar a visão fragmentada dos conhecimentos. A autora destaca em suas obras que o aprendizado não pode se pautar ou ser de responsabilidade apenas de uma área específica, mas, sim, da união do conhecimento de todas as disciplinas.

Deste modo, os professores seriam os seres atuantes dessa transformação, os responsáveis pela interação, reflexão e problematização dos conhecimentos para com seus alunos. Ressalta ainda que apenas uma “atitude interdisciplinar” possibilita progredir no processo de construção de uma prática em que as ciências se complementam para construir novas visões das realidades. Conforme aborda Fazenda (2011, p. 94):

[...] A interdisciplinaridade será possível pela participação progressiva num trabalho de equipe que vivencie esses atributos e vá consolidando essa atitude. É necessário, portanto, além de uma interação entre teoria e prática, que se estabeleça um treino constante no trabalho interdisciplinar, pois interdisciplinaridade não se ensina, nem se aprende, apenas vive-se, exerce-se. Interdisciplinaridade exige um engajamento pessoal de cada um. Todo indivíduo engajado nesse processo será o aprendiz, mas, na medida em que familiarizar-se com as técnicas e quesitos básicos, o criador de novas estruturas, novos conteúdos, novos métodos, será motor de transformação.

Parte-se dessa concepção para abordar a importância de pensar novas metodologias educacionais que inovem a forma de trabalhar e contextualizar os conteúdos em sala de aula. Condição que engendra novas pedagogias e didáticas que possam ir além dos conteúdos pré-estabelecidos, que atuem levando em consideração as aprendizagens individuais/subjetivas dos alunos, unindo os conhecimentos, e permitindo que tenham sentido para quem vai se apropriar desse novo aprendizado.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Os enfoques interdisciplinares, ao inserir uma dinâmica reflexiva e colaborativa no âmbito escolar, permitem uma maior consciência acerca dos limites, das fronteiras e dos sentidos do conhecimento, uma vez que buscam superar visões estanques, lineares, fragmentadas e reducionistas de mundo. Isso se dá a partir da reflexão acerca das possibilidades de integração e de diálogo entre as áreas do conhecimento, e até mesmo dentro da própria área. Nesse sentido, interdisciplinaridade é via problematizadora do conhecimento, e abertura acerca das múltiplas dimensões que o envolvem. Não é mera junção de disciplinas, mas possibilidade de construção de projetos de pesquisa e investigação em comum. Integra atitude curiosa e criteriosa, conjuntamente com preocupações éticas, estéticas, culturais e políticas. Uma das formas de ampliarmos o sentido e o valor das dinâmicas reflexivas/interdisciplinares, é trabalharmos com situações problemas, temas geradores, temas transversais, ou mesmo com um enfoque de metodologia de projetos.

## PEDAGOGIA DE PROJETOS

Existem várias discussões acerca da interdisciplinaridade, entretanto, todas almejam o mesmo objetivo, que consiste em ampliar nossa consciência acerca das relações entre ciência, conhecimento e mundo social e histórico. Este sentido ampliado sobre o conhecimento emerge após a crise das duas grandes guerras que vivemos no século XX. Uma consciência que reconhece a face do poder e da razão instrumental que atravessa a dinâmica da ciência e do conhecimento e que portanto, procura formas de enfrentar esta patologia da razão. Os novos documentos nacionais, desde os Parâmetros Nacionais Curriculares (PCNs), até a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), passando pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCNs), buscam fomentar formas de valorizar matrizes mais complexas para a interpretação da realidade.

Nesse sentido, encontram-se as ações interdisciplinares ligadas aos projetos escolares que, por sua vez, estão interligados a metodologias que promovam a interdisciplinaridade. Portanto, existe uma profunda complexidade no processo de construção de metodologias de ensino que se movimentam por projetos interdisciplinares, uma vez que este método sugere a união/articulação das diversas áreas do conhecimento e a cooperação entre seus pares. Em certa medida, os enfoques que valorizam projetos como forma de pensar a construção do conhecimento escolar, partem da mesma crítica ao caráter parcelar, disciplinar e fragmentário da ciência, e da forma como foi construído o currículo escolar. Um dos aportes ao fundo que nos permite entender a radicalidade dessa crítica foi esboçada por Edgar Morin, quando formula um entendimento da necessidade de um pensamento complexo, em detrimento de um pensamento simplificador.

Na interpretação de Morin (2001, p. 102), “a complexidade não tem metodologia, mas pode ter seu método”, uma vez que “o método da complexidade pede para pensarmos nos conceitos, sem nunca dá-los por concluídos”; isso faz sentido quando pretendemos quebrar “as esferas fechadas, para restabelecermos as articulações entre o que foi separado”, a fim de “compreendermos a multidimensionalidade” e “pensarmos na singularidade com a localidade, com a temporalidade, para nunca esquecermos as totalidades integradoras”.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



De outra parte, no entendimento de Markham, Larmer e Ravitz (2008, p. 7), a aprendizagem baseada em projetos está comprometida “em ajudar os professores a tornarem-se proficientes no uso de problemas, para que possam ajudar os alunos a tornarem-se exímios aprendizes com base em problemas”. Interessa notar aqui, que a questão da subjetividade, da globalidade, da complexidade, da contextualidade, aparecem nessa dinâmica de aprender por projetos.

Sendo assim, o termo projeto vem do latim *projectu*, e significa difundir uma ideia para frente (MAIA; SCHEIBEL; URBAN, 2009). Expandir o pensamento entre os sujeitos, semeando novas formas de pensar e ver o mundo. Hernández (1998, p. 183) considera que projetos signifiquem:

- a) O percurso por um tema-problema que favoreça a análise, a interpretação e a crítica (como contraste de pontos de vista).
- b) Onde predomine a atitude de cooperação e onde o professor seja um aprendiz e não um especialista (pois ajuda aprender sobre temas que deverá estudar com os alunos).
- c) Um percurso que procure estabelecer conexões e que questione a ideia de uma versão única da realidade.
- d) Cada trajetória é singular, e trabalha-se com diferentes tipos de informação.
- e) O professor ensina a escutar: do que os outros dizem também se pode aprender.
- f) Há diferentes formas de aprender o que queremos ensinar-lhes (e não sabemos se aprenderão isso ou outras coisas).
- g) Uma aproximação atualizada aos problemas das disciplinas e dos saberes.
- h) Uma forma de aprendizagem em que se leve em conta que todos os alunos podem aprender se encontrarem espaço para isso.

Entende-se que a metodologia por projetos em sala de aula pode contribuir no ensino-aprendizagem dos estudantes, uma vez que essa metodologia deve partir da valorização, análise e interpretação da crítica. Sendo assim, os projetos precisam valorizar o aprendizado inicial dos estudantes, proporcionar momentos de troca, contextualização dos saberes e análise crítica, provocando uma nova visão sobre os conteúdos trabalhados. Essa visão, sobretudo, permite uma interpretação muito mais complexa acerca da realidade. A possibilidade de reconhecer a sala de aula como espaço de investigação, de problematização, de tematização, análise, síntese e socialização, permite aos estudantes se dedicarem à pesquisa. Antes de serem meros depósitos de conhecimento, se tornam sujeitos ativos, que desenvolvem capacidades, conhecimentos, saberes, valores, dialogando com as tradições do passado, mas as reinterpretando à luz dos problemas do presente.

Durante o desenvolvimento e operacionalização dessa metodologia, o professor se torna o mediador do saber, e não o dono do saber, porquanto o aprendizado se dá partindo da troca, da interação das áreas do conhecimento e, também, das informações trazidas e vividas pelos alunos. É muito importante considerar esses saberes, uma vez que, partindo da realidade dos alunos e do que eles conhecem, pode-se revelar uma nova possibilidade de análise e interpretação da sua própria realidade. Como já mencionava Freire: "ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua própria produção ou a sua construção" (2017, p. 47). O enfoque da interdisciplinaridade, enquanto movimento epistemológico, ganha corpo e forma numa metodologia de projetos, e se expande e se amplia quando incorpora uma dimensão de ensino híbrido.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## ENSINO HÍBRIDO

O ensino híbrido nasce da possibilidade de conectar as novas tecnologias às formas tradicionais já utilizadas na sala de aula. Também emerge como possibilidade de criar novos enfoques epistemológicos, metodológicos e pedagógicos. Dessa forma, é considerado um modelo de ensino que utiliza das novas tecnologias para mesclar as metodologias, unindo-as. Como propõe o relatório para o ensino híbrido: “proporcionar a todas as modalidades de ensino, inclusive na EaD, sua aplicação como fator de geração de novas pedagogias associadas às tecnologias que apoiam a flexibilização do processo de ensino e aprendizagem” (CNE, 2022, p. 04).

Assim, este processo busca empreender e aprimorar o protagonismo e a altivez dos estudantes. Todavia, não requer apenas misturar as duas formas, demanda uma nova postura do educador, sendo ele, pesquisador, cooperativo e inovador. Ainda é importante mencionar que o ambiente de ensino e aprendizagem é plural. Isto significa dizer que existem alunos com diferentes características e ritmos de aprendizagem, necessidades e com demandas diversas que vão além das dificuldades de aprendizado, o que exige, cada vez mais, o uso de métodos inovadores de ensino (BACICH *et al*, 2020)..

No ensino híbrido as atividades em grupos são extremamente valorizadas, o trabalho com as estações, por exemplo, aborda os diferentes níveis de conhecimento. Esta troca de aprendizagens ativa a zona de desenvolvimento entre os pares. Sendo assim, para respeitar o ritmo de aprendizagem, o educador precisa conhecer a sua turma e as suas necessidades, de tal modo, o trabalho em grupo apresentará sucesso (VYGOTSKY, 2001).

Portanto, o ensino híbrido proporciona o protagonismo juvenil, ou seja, a participação mais ativa dos alunos, provocando os estudantes sobre o que eles querem aprender e como aprender. Neste sentido, o protagonismo juvenil ocorre quando ele participa ativamente do processo de ensino aprendizagem. De tal modo, o processo híbrido de ensino e aprendizagem é compreendido como:

[...] abordagem que utiliza a mediação, sobretudo, por TICs, para apoiar fortemente a atividade docente orientadora, capaz de desenvolver competências, transcendendo as atividades apenas em sala de aula, ou seja, o aulismo baseado na memória do estudante e no ensino autodeterminado por projetos pedagógicos conservadores (CNE, 2022, p.8).

Compreende-se que o processo de aprendizagem depende do professor no que compete ao processo de ensino, no entanto, depende do aluno o resultado do aprendizado, ou seja, é o aluno que internamente vai desenvolver a capacidade de cognição que na construção/aprendizagem do conhecimento, coloca-se no centro desse processo.

Já no que refere-se à avaliação, o ensino híbrido propõe uma mudança de comportamento, dando ao educador a possibilidade de estabelecer estratégias diferenciadas, como, por exemplo, utilizar-se da auto avaliação como parte do processo, oferecendo ao aluno a possibilidade de enxergar-se como integrante deste processo. Por conseguinte, a mudança no processo de

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



avaliação inicia-se quando o aluno tem participação mais ativa no ensino/aprendizagem, assim, o professor assume a postura de mediador da aprendizagem, deixando o caráter punitivo que é inerente ao processo avaliativo. De tal modo, a avaliação deixa de ser burocrática centrada apenas no professor, passando a ser democrática e participativa, portanto, geradora de autonomia.

O ensino híbrido propicia a colaboração entre os pares no processo de ensino/aprendizagem, provocando mudanças de conceitos e posturas. Consequentemente, o professor deixa de pensar apenas no conteúdo conceitual, e passa a considerar o conteúdo procedimental e atitudinal, o que acaba provocando momentos de reflexão sobre a docência. Conforme Moran, (2013), os estudantes apresentam muitas habilidades para as tecnologias, porém, muitos docentes ainda encontram dificuldades com as mesmas. E para não demonstrar as suas dificuldades diante dos alunos, terminam por adotar uma postura de controle, com aulas expositivas com o uso apenas do livro didático.

Neste sentido, o ensino híbrido abre espaço e provoca os professores a desenvolver novos saberes e capacidades na docência por meio da tecnologia. Do mesmo modo, o ensino híbrido, em uma pedagogia de projetos interdisciplinares, permite a mediação dos saberes entre professores e alunos, sob uma forma muito mais dinâmica, contextual e complexa. Permite a integração entre diferentes atores e autores na escola, conectando e ampliando as formas de ensinar e aprender.

## TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS) NA EDUCAÇÃO

Com o desenvolvimento e evolução da computação, das telecomunicações, da radiodifusão e da internet, a sociedade passou a experienciar um modelo inspirado na instrumentalização dos processos de comunicação, produção de conteúdo cognitivo em massa, na informação sistematizada e no uso cada vez maior das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS) (WERTHEIN, 2000; CASTELLS, 2005). Isso se deu a partir da internet e de seus dispositivos interativos e multifuncionais, voltados para a *práxis* comunicativa, interativa e dialógica entre as diversas esferas do mundo da vida.

Isto implicou, por exemplo, na “criação de novas formas de ação e de interação com o mundo social, novos tipos de relações sociais e novas maneiras de relacionamento do indivíduo com os outros e consigo mesmo” (THOMPSON, 2002, p. 13), bem como estabeleceu novas dinâmicas de poder.

Para Thompson (2002. p. 24), as TICS são recursos tecnológicos utilizados para “intervir no curso dos acontecimentos, influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e transmissão de formas simbólicas”. Seu uso seria capaz de alterar de forma significativa as relações sociais, à medida que novas relações de poder são estabelecidas no tecido social, a partir de seu uso e de seu potencial. Neste sentido, cada indivíduo se apropria e interage de modo plural com as TICS.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



A evolução das TICS levou, segundo Castells (2005), a uma nova convergência social pautada na construção de uma base material, cujo desempenho das atividades se estende a toda estrutura social. Esta nova base é uma sociedade que faz uso contínuo das TICS, e vê nelas um instrumento de acesso à informação, de acesso a bens e serviços públicos e privados e de acesso ao conhecimento. Os avanços da internet, da inovação tecnológica no campo da comunicação e a difusão das TICS no cotidiano do cidadão contemporâneo desencadearam um novo formato de organização social.

Para Martín-Barbero (2018, p. 11), as tecnologias ou a técnica em si se tornaram o grande mediador entre as pessoas e o mundo, e mediam, de forma mais intensa e acelerada, a transformação da sociedade.

Contudo, não se trata de compreender a técnica meramente a partir do olhar da instrumentalidade, de “aparelho ideológico da classe dominante e seu Estado”, mas, sim, à luz dos saberes, “da constituição de práticas produtoras de inovações discursivas, dos modos de percepção social”, havendo “uma espécie de intermediação como experiência comunicativa, ou seja, de muitas interfaces entre os diferentes meios e destes nos diferentes espaços comunicativos do consumo e da criação” (IMMACOLATA, 2018, p. 21).

As tecnologias contemporâneas “aparecem e são percebidas como a matriz de um novo modelo social, e um novo quadro político-cultural. E só colocadas em relação ao modelo de sociedade em que se inscrevem podem ser entendidas as mudanças que essas tecnologias trazem” (MARTÍN-BARBERO, 2018, p. 23).

Nesse sentido, cabe ressaltar que os avanços tecnológicos resultam de um processo racional, de acúmulo de conhecimento humano, e são desenvolvidos para suprir as necessidades humanas, sejam elas vinculadas a esfera social – ampliação dos canais de comunicação e intercâmbio de conhecimento –, do Estado – modernização dos governos e da administração pública – do mercado – processo de desenvolvimento das forças produtivas da sociedade, nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT) (OLIVEIRA, 2019) – ou da Educação – na transformação da *práxis* pedagógica a partir do desenvolvimento de novas formas e estratégias no processo de ensino e aprendizagem, como o uso da tecnologia e da gamificação na educação.

Os avanços da tecnologia estão tão imbricados no tecido social que as sociedades vão se reorganizando e reconfigurando em torno das possibilidades que o incremento da tecnologia oferece. No caso da educação, a construção do conhecimento e dos saberes didáticos pedagógicos, entre professores e alunos, a partir do uso das tecnologias não é algo novo. No entanto, foi intensificado com a pandemia da Covid-19 e a necessidade de uma rápida adaptação à nova realidade, por meio de abordagens híbridas, de maneira a assegurar a continuidade das aulas com os seus processos de ensino e aprendizagem.

A partir desse contexto pandêmico, a ideia de hibridização na educação se tornou pauta para educadores, pesquisadores e, inclusive, órgãos regulamentadores. O conceito de hibridismo tem, em Néstor García Canclini (1995), sua principal referência. Ainda que a discussão do autor se dê numa perspectiva cultural e identitária, traz elementos fundantes para a compreensão da hibridização na educação.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Canclini (1995) caracteriza a hibridização enquanto um processo que mescla culturas na contemporaneidade. Para o autor, a base cultural é formada pelas diversas classes sociais, seus costumes e valores, que acabam se sobrepondo e desenvolvendo uma cultura híbrida, com estrutura própria, descentralizada e multidirecionada. Em outras palavras, como menciona as Diretrizes Gerais sobre Aprendizagem Híbrida, do Conselho Nacional de Educação (2022, p. 2), “a hibridização funde estruturas ou práticas sociais com novas dinâmicas e novas formas de relacionamento, que se constroem nas articulações culturais, a partir da criatividade individual e coletiva”.

Assim, na contemporaneidade, tem-se uma geração híbrida de jovens, inseridos num contexto qualificado por Castells (2005) como sociedade em rede. Nela, a conectividade e o acesso à internet são elementos que definem os processos sociais e as mesclas culturais, atendendo às novas necessidades, de maneira a estar constantemente revendo valores e práticas.

Portanto, pode-se dizer que a inter-relação entre tecnologia e educação ocorre à luz de uma concepção dialética e paradoxal. Quanto mais se faz uso da tecnologia e ela passa a fazer parte do cotidiano das pessoas, novas necessidades são criadas e com isso os processos e práticas são reavaliados e adaptados, como é o caso da educação, em que a tecnologia passa de mero instrumento para uma estratégia de processos pedagógicos.

Contudo, numa sociedade em que os usos, a apropriação, a disseminação e o acesso aos bens tecnológicos são plurais e coexistem, a percepção do uso das tecnologias no tecido social e cultural se revela dialético, contraditório e complexo (MARTÍN-BARBERO, 2002). Ou seja, apesar das infinitas possibilidades postas pela tecnologia à educação, é fundamental considerar as diferentes realidades sociais, econômicas e de infraestrutura, que implicam em uma desigualdade digital que interfere na adoção de práticas pedagógicas fundamentadas no uso da tecnologia. Sob este aspecto, nutre-se de uma importância fundamental, a construção de propostas educativas que valorizem as tecnologias, e permitam um diálogo ativo e vivo, como os novos cenários que elas oportunizam. O sentido de projetos interdisciplinares híbridos, ganha corpo, pois, quando é assumido no Projeto-Político-Pedagógico das escolas, e se torna modo/potência que move a reconstrução curricular, no sentido de conhecimentos mais integrados e integradores. Sobretudo, ganha valor, quando permite uma prática pedagógica coletiva, e singular, que se movimenta e organiza pela pesquisa, pela inter e transdisciplinaridade. Globalidade, contextualidade, subjetividade, intersubjetividade, cultura, problematização, interculturalidade, cidadania, emancipação, sustentabilidade, práxis, tornam-se vias possíveis na dinâmica epistemológica de uma pedagogia de projetos, que sobretudo, busca garantir a igualdade em um mundo tão desigual, ou mesmo, que busca quebrar hierarquias e preconceitos em um mundo tão marcado pela colonialidade do poder, do saber, e da exploração.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## CONCLUSÃO

Almeja-se que a Escola e seus professores, através dos Projetos Interdisciplinares Híbridos, consigam desenvolver uma possibilidade de transformação nos modos de Ensinar e Aprender. Uma vez que, estudar, pesquisar, conhecer e analisar novos conteúdos e formas de ver o mundo pode ser o motor que pulse a mudança da sociedade. Estima-se que enfoques pedagógicos que se centrem em Projetos Interdisciplinares, e que se valem das TICS, possam contribuir para o avanço de uma educação de qualidade, uma vez que podem proporcionar aprendizados diferentes dos tradicionais, qualificando o trabalho realizado pelo Professor e auxiliando na compreensão do aluno. Juntamente a estas concepções estão interligadas as discussões das metas estabelecidas na Agenda 2030, em especial, no ODS 4, que procura garantir o acesso à educação a todos de forma equitativa. Sendo assim, almeja-se que esta possibilidade metodológica seja capaz de mudar as concepções escolares relacionadas às diferenças no nível de aprendizagem das classes sociais.

Portanto, destaca-se que a Educação, mesmo com seus problemas estruturais, é compreendida como uma forma e uma força constitutiva da democracia e da cidadania, estando à serviço da democratização. A educação pode contribuir nas vivências dos grupos sociais, no diálogo, na crítica, no crescimento, desenvolvimento intelectual e pessoal de seus estudantes. O formato de um enfoque pedagógico amparado em Projetos Interdisciplinares Híbridos conectados ao currículo escolar pode contribuir para o desenvolvimento de ações sólidas, no que tange, ao aprendizado qualificado, pertinente e eficaz. Ao analisarmos o contexto social e educacional em que vivemos, entende-se ser necessário a construção de políticas públicas que viabilizem, proporcionem e consolidem esses objetivos de forma mais justa e ampla aos estudantes. Sendo assim, se faz necessário pensar no desenvolvimento de uma política educacional que pense em todos, e que proporcione uma educação de qualidade, independente da classe social a que os alunos pertençam. Interdisciplinaridade, sob este aspecto, representa uma aspiração, uma atitude de permanente relação entre o universo social e histórico, e as práticas relacionadas à produção do conhecimento. Ética, responsabilidade e cuidado pelo mundo, emergem juntas com a prática do aprendizado contextual, e se tornam condição fundamental para o convívio em uma sociedade em rede, que nos exige domínio da cultura digital, mas, sobretudo, capacidade crítica para aprender a pensar, conhecer e problematizar em um universo que embriona uma cidadania, e uma humanidade, capaz de projetar uma civilização planetária (MORIN, 2001).

**Nota de fim de texto:** Artigo produzido no projeto fomentado pela Fapergs: Aplicação de Sistemas da Informação no Desenvolvimento de Projetos Interdisciplinares no Modelo Híbrido Educacional/FAPERGS SEBRAE/RS 03/2021.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## REFERÊNCIAS

BACICH, L; TANZI NETO, A.; TREVISANI, F. M. (org.). **Ensino Híbrido – personalização e tecnologia na educação**. Porto Alegre: Penso, 2015.

CASTELLS, M. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura** - vol. 1. 8 ed. São Paulo: Paz e terra, 2005.

DIRETRIZES GERAIS SOBRE APRENDIZAGEM HÍBRIDA. **Conselho Nacional de Educação, 2022**. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=227271-texto-referencia-educacao-hibrida&category\\_slug=novembro-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=227271-texto-referencia-educacao-hibrida&category_slug=novembro-2021-pdf&Itemid=30192).

Acesso em: 28 ago. 2022.

FAZENDA, I.C.A. **Integração e interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia**. 6 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

FREIRE, P. **A Educação na Cidade**. São Paulo: Cortez; 1991.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

IMMACOLATA, M. Jesús Martín-Barbero e os mapas essenciais para compreender a comunicação. **Intexto**, Porto Alegre, n. 43, p.14-23, set/dez, 2018. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2019.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996, 23 de dezembro). **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, seção 1.

MARKHAM, T; Larmer, J; Ravitz, J. (organizadores) (2008). **Aprendizagem baseada em projetos: guia para professores de ensino fundamental e médio**. Porto Alegre: Artmed., 2008.

MARTÍN-BARBERO, J. Dos meios às mediações: 3 introduções. **MATRIZES**, v.12 – n 1 jan./abr. 2018, São Paulo, p. 9-31.

\_\_\_\_\_. **Ofício de Cartógrafo**. Fundo de Cultura Económica. Chile, 2002.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

MOURA, D. G. de. **Trabalhando com projetos: planejamento e gestão de projetos educacionais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.



MORAN, J. M. **Educação híbrida: Um conceito-chave para a educação hoje**. In: Bacich, Lilian; Neto, Adolfo Tanzi; Trevisani, Fernando de Mello. *Ensino híbrido: personalização e tecnologia na educação*. Porto Alegre: Penso, 2015.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar y salir de la modernidad**. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.

OLIVEIRA, Vinícios Gonchoroski. **Democracia digital e participação cidadã: o sistema estadual de participação popular e cidadã da gestão do governo de Tarso Genro/RS (2011-2014)**, 314f. Tese – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – Unisc, Santa Cruz do Sul, 2019.

PIAGET, J. **Méthodologie des Relations Interdisciplinaires**. *Archives de Philosophie*, p. 34, 539-549, 1972.

RANIERI, N.B.S., ALVES, A.L.A. (Org.). **Direito à educação e direitos na educação: em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo, 2018.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade**. Vozes, Petrópolis, 2002.

TRINDADE, D.F. **Interdisciplinaridade: um novo olhar sobre as ciências**. In: FAZENDA, I. (org.). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez, 2008.

VIGOTSKI, L. S. **Aprendizagem e desenvolvimento intelectual na idade escolar**. In: VIGOTSKII, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. 7. ed. São Paulo: Ícone, p. 103-119, 2001.

WERTHEIN, Jorge. A Sociedade da Informação e seus desafios. **Revista Ciência e Informação**, Brasília, v. 29, n° 2, p.71-77, mai./ago. 2000. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf). Acesso em: 15 ago. 2017.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



## ST7 - Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

### (RE) EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SOCIEDADE DE CONSUMO: REFLEXÕES A PARTIR DA AGENDA 2030

### (RE) EDUCACIÓN AMBIENTAL Y SOCIEDAD DE CONSUMO: REFLEXIONES DESDE LA AGENDA 2030

### (RE) ENVIRONMENTAL EDUCATION AND CONSUMER SOCIETY: REFLECTIONS FROM THE 2030 AGENDA

**Cleusa Maria Rossini<sup>1</sup>, Leonir Terezinha Uhde<sup>2</sup>, Daniel Rubens Cenci<sup>3</sup>, Maristela Cristiane Heck<sup>4</sup> Fernanda Gewehr de Oliveira<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Professora da Rede Municipal de Ensino de Ijuí/RS. Mestra em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade - UNIJUI

<sup>2</sup> Professora do Curso de Agronomia e colaboradora do Mestrado em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade da UNIJUI. Doutorado em Ciências do Solo - UFSM.

<sup>3</sup> Professor nos cursos de graduação em Direito, Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos, Professor do Mestrado em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade - UNIJUI. Pós-Doutorado em Geopolítica Ambiental Latino-americana - USACH

<sup>4</sup> Professora do Centro de Educação Básica Francisco de Assis – EFA. Mestranda em Educação nas Ciências - UNIJUI

<sup>5</sup> Advogada. Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR

#### RESUMO

O objetivo do presente trabalho é realizar uma abordagem crítica a respeito da crise socioambiental que assola o mundo, no modelo atual de produção capitalista, seus reflexos ao meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas. Valendo-se de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, busca-se apontar a necessidade de mudanças na relação entre sociedade e natureza. Parte-se da premissa que se faz necessário re(educar) os cidadãos para uma ética sustentável, de modo que os recursos necessários à vida sejam democratizados, a fim de promover mudanças na produção e no consumo, que podem ser concretizadas por meio de uma Educação Ambiental mais efetiva, sob a ótica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030, consolidada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

**Palavras-chave:** Crise socioambiental. Natureza. Sustentabilidade.

#### RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es realizar una aproximación crítica a respecto de la crisis socioambiental que asola el mundo, en el actual modelo de producción capitalista, y sus consecuencias para el medio ambiente y la calidad de vida de las personas. Haciendo uso de la investigación bibliográfica de carácter exploratorio, pretende señalar la necesidad de cambios en la relación entre la sociedad y la naturaleza. Partiendo de la premisa de que es necesario re(educar) a los ciudadanos para una ética sostenible, de manera que se democratizen los recursos necesarios para la vida con el fin de promover cambios en la producción y el consumo, lo que puede lograrse a través de una Educación Ambiental más efectiva, bajo la óptica de los



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, consolidada en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

**Palabras clave:** Crisis socio-ambiental. Naturaleza. Sostenibilidad.

### ABSTRACT

This work aims to realize a critical approach to the socio-environmental crisis plaguing the world in the current model of capitalist production, its effects on the environment and people's well-being. Using bibliographic research of exploratory nature, it searches to aim the need for changes in the relationship between society and nature. It starts from the proposition that it is necessary to re-educate citizens about sustainable ethics. In order that the needed resources for life are democratized, in order to promote changes in production and consumption, which can be achieved through a more effective Environmental Education from the perspective of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda, entrenched within the scope of the United Nations (UN).

**Keywords:** socioambiental crisis, nature, sustainability

### INTRODUÇÃO

A exploração sem precedentes dos potenciais da natureza pelo homem, seguindo um modelo de desenvolvimento capitalista e irracional, que vem degradando o meio ambiente tem se intensificado no decorrer dos anos. A crise socioambiental que assola o planeta e a qualidade de vida dos seres vivos, já era perceptível nas décadas de 60 e 70 do século XX. Estensoro (2019) ao refletir sobre o modelo de desenvolvimento atual, enfatiza os inúmeros prejuízos ecológicos e ambientais que colocam em risco a continuidade da vida dos seres vivos e do planeta, e a resiliência da biosfera, relacionando-os a uma crise global que abrange e atinge, embora de modo desigual, todos os continentes, ecossistemas e sociedades.

De acordo com Martine e Alves (2015) o atual momento histórico, marcado por crises socioambientais que ameaçam a sobrevivência do planeta e das pessoas, exige que se repense as relações de consumo, mecanismos de mercado e desenvolvimento tecnológico. Como ponto de intersecção dessa análise, pode-se evidenciar o crescimento populacional aliado a superprodução, ao consumo desenfreado e os problemas preponderantes das cidades, vistos não somente como produtores de danos ao meio ambiente, mas como parte do próprio meio ambiente.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A crise ambiental do planeta, remete a urgência de ações profundas referente às questões socioambientais, neste contexto, a sustentabilidade tornou-se algo imprescindível para a preservação dos recursos naturais, e para garantir uma melhor qualidade de vida para todos os seres (PARIS *et al.*, 2018). Segundo Medeiros (2018) a sustentabilidade se aplica a toda e qualquer atividade humana, e para esta ser sustentável necessita ser economicamente viável, socialmente justa, culturalmente aceita e ecologicamente correta. Portanto, quando falamos de “desenvolvimento sustentável”, de “sustentabilidade”, estamos diante de um conceito que passou por uma evolução de compreensão e, tenta se consolidar como novo paradigma, por ter algo de caráter interdisciplinar, na perspectiva de ser um conceito sistêmico, isto é, que integra aspectos econômicos, sociais, políticos, educacionais, de cidadania e ambientais, entre outros elementos.

Neste interim a conscientização da população para a defesa ambiental é matéria recente em termos históricos e, o ambientalismo, através de diversas mobilizações, inseriu esta pauta em sociedade. Dada a importância de as pessoas compreenderem a dimensão dos prejuízos causados a biosfera e que conseqüentemente afetam a vida do coletivo (TROVARELLI; BATTAINI; SORRENTINO, 2021).

Tais temas estão colocados nas agendas socioambientais, bem como, as políticas de enfrentamento dos problemas, mediante implementação da Agenda 2030 da ONU nos espaços locais e globais, sendo esta, instrumento de efetivação da qualidade de vida para todos. A Agenda, por meio dos 17 objetivos propõe ações de implementação de suas metas aos países signatários, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da comunidade global. Os objetivos do desenvolvimento sustentável partem de cinco eixos: planeta, pessoas, prosperidade, paz e parcerias. Deste modo, para o êxito nas questões socioambientais, se faz necessário o engajamento coletivo e, a educação pode ser uma poderosa ferramenta para colocar estas questões em prática.

Diante do exposto, objetiva-se por meio de uma revisão bibliográfica, de caráter exploratório, buscar de forma muito sintética, trazer para a reflexão as questões acerca do escopo dos problemas socioambientais, a crise socioambiental global, agravada pelo modelo de produção capitalista e a necessidade de mudanças emergentes no modo como o ser humano



utiliza os recursos da natureza. Neste contexto, promover a discussão sobre o potencial da Educação Ambiental, como eixo apoiador para a efetivar mudanças, a partir de uma nova concepção acerca da sustentabilidade, alicerçada nos preceitos da Agenda 2030 e dos ODSs.

## DESENVOLVIMENTO

### Crise ambiental e sociedade sustentável

A presença do ser humano no planeta, influenciou o equilíbrio do meio ambiente, a medida em que passou a explorar a natureza para prover sua alimentação e habitação. Contudo os problemas socioambientais resultantes da trajetória humana no planeta, são cada vez mais agravados pelo modelo neoliberal, consumo excessivo e o capitalismo (MIRANDA *et al.*, 2021).

Conforme estimativa da ONU o mundo terá cerca de 8,5 bilhões de pessoas até 2030 e cerca de 9,7 bilhões até 2050. O aumento populacional na superfície terrestre, demanda uma maior utilização dos recursos da natureza, para prover mais alimentos para suprir suas necessidades essenciais, e a extração desses recursos, quando feita de forma irracional, acaba por gerar danos ao meio ambiente e, por conseguinte, à qualidade de vida dos habitantes locais, regionais e em alguns casos, podendo afetar o planeta todo (VIEIRA, 2020).

Neste contexto, o “imperativo do crescimento” é o principal responsável pela crise. Consumo crescente de mercadorias que utilizam cada vez mais recursos naturais finitos e geram degradação ambiental, num planeta finito e sujeito ao processo entrópico é insustentável. Martine e Alves (2015, p.18) muito apropriadamente postulam que:

A cultura do consumo pode ser considerada a maior força humana destas décadas, superando religiões, crenças, ideologias, etnias ou partidos políticos. Esta motivação do consumo, ao funcionar eficazmente em nível individual tem uma forte capacidade de mobilização em âmbito agregado.

A busca da felicidade pelo consumo, por mais efêmera que seja, alimenta o aumento constante da produção que dinamiza o crescimento econômico. Sendo eficiente na promoção do crescimento econômico e, portanto, na redução da pobreza, esse modelo é agressivamente



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



promovido não somente pelo mercado e pelas empresas, mas também por todos os governos nacionais e os organismos de desenvolvimento internacionais. Fomentar o consumo passou a constituir a essência do paradigma de desenvolvimento.

Segundo Martine e Alves (2015, p. 2) “com o aprofundamento do processo de globalização, avistam-se graves crises ambientais e sociais, enquanto a trajetória da própria economia também apresenta sinais de exaustão do modelo hegemônico”. Leff (2015) argumenta que diante da crise civilizatória contemporânea, a necessidade de transição para outro modelo de sociedade se faz imprescindível.

Contrapondo este modelo, em síntese, a evolução das teorias sobre desenvolvimento nos últimos sessenta anos, apontam, por um lado, para a complexificação representada pelos seus diversos aspectos – econômico, social, político, cultural e ambiental, e por outro, novos problemas emergentes, decorrentes principalmente da sociedade de consumo, buscando a melhor forma de usufruir dos recursos sem a degradação da natureza, pensando na geração atual sem prejudicar as futuras (SACHS, 2004, p. 68).

O desenvolvimento sustentável pressupõe a busca de soluções para os mais variados problemas socioambientais, é através da sustentabilidade que os recursos naturais são utilizados de forma inteligente e são preservados para as gerações vindouras. De acordo com relatório de Brundtland pode-se entender o conceito de sustentabilidade como um alicerce no presente que garanta o futuro, provendo as necessidades atuais sem comprometer o desenvolvimento para as próximas gerações (ONU BRASIL).

Sen (2011) traz a ideia de um mundo desenvolvido e sustentável, pautado nos princípios da igualdade, da justiça, da cidadania na promoção do bem viver a todos os povos, desse modo, pensar sociedades sustentáveis requer ir além da ótica econômica, entendendo este como um conjunto de benefícios aos quais todos os cidadãos merecem ter acesso. O desenvolvimento não estaria atrelado ao aumento do consumo, mas sim a uma vida com liberdade de escolhas.

Nesse interim, construir comunidades e sociedades sustentáveis deve levar em conta seus elementos culturais e históricos do desenvolvimento, bem como estabelecer relações mais respeitadas para com a natureza, primando pela não mercantilização da biodiversidade.



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



## Educação Ambiental no viés da sustentabilidade

Todos os desafios enfrentados até o momento pela sociedade, deixam claro que se faz necessário uma mudança de atitude para o enfrentamento dos problemas socioambientais, como possibilidade para viver uma outra sociedade global, refeita a partir de uma nova consciência e novos hábitos (BOTÊLHO, 2021).

Em resposta ao pensamento neoliberal, que busca delimitar as resistências da cultura e da natureza submissas a lógica do capital. A questão ambiental emerge pela valorização da diversidade étnica e cultural da espécie humana, pela (re)descoberta e valorização do outro como fundamento da relação com a biodiversidade (LEFF, 2015).

O ser humano precisa reformular seu modo de pensar, de consumir e, o caminho não é apenas seguir os ditames que são postos, mas sim buscar na capacidade de sentir o verdadeiro significado da sobrevivência digna, avaliar o meio em que está inserido. Portanto, antes de qualquer agir é preciso criar a consciência e compromisso com a qualidade de vida que o desenvolvimento objetiva sem deixar de salientar que “superar as visões dominantes e construir novas opções de vida levará tempo. Teremos de fazê-lo durante a caminhada, reaprendendo e aprendendo a aprender simultaneamente.” (ACOSTA, 2016, p. 239).

Uma das medidas mais desafiantes para o enfrentamento do atual sistema é a reestruturação de novos padrões de comportamento, atitudes e valores. Portanto, torna-se necessário que a população faça uso de seus direitos de cidadania e incorpore em seu cotidiano atitudes que manifestem a consciência ambiental e a responsabilidade coletiva.

Neste diálogo a Agenda 2030 acena para a construção de novas formas de cuidar da natureza e do outro, os ODS definem requisitos indispensáveis para o desenvolvimento sustentável para todas e todos, vislumbrando um mundo mais equitativo, mais justo e melhor para todos os seres humanos e para o meio ambiente. Na perspectiva de apostar na vinculação da educação com novas propostas de ressignificação do saber e fazer ambiental criando



possibilidade de acolher as novas gerações e contagiá-las pelo cuidado e encantamento pela casa comum é uma das principais tarefas que a Agenda 2030 coloca.

De acordo com Lobino (2013), diante dos desafios deste século a Educação Ambiental deve primar pela formação socioambiental, possibilitando uma compreensão dos problemas e a (re) descoberta para o protagonismo, com enfoque nas possibilidades de mudar e melhorar as condições e meios de vida.

A Lei Federal nº. 9.795/99, no seu Art. 1º (Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, BRASIL, 1999) estabelece o conceito de educação ambiental:

Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A Educação Ambiental apresenta-se como um dos caminhos ao propor a reflexão sobre os problemas ambientais e construir o diálogo na busca do saber ambiental, visando sensibilizar e conscientizar sobre a importância da preservação do meio ambiente. Nesse sentido, pressupõe ações educativas que sejam integradas e permanentes e que englobam as várias problemáticas ambientais da atualidade (NARCIZO, 2009).

Educar para a sustentabilidade significa aprimorar os instrumentos para a garantia da cidadania, formar novos atores e estratégias de ação para a construção de um novo lugar, em que o desenvolvimento social preceda o econômico sem menosprezá-lo. Para uma materialidade das práticas e dos saberes é preciso sair da abstração discursiva, partindo dos ideais, das teorias, ampliar a visão para iluminar as práticas e reconhecer que as pessoas tem um lugar no mundo e precisam ressignificar a sua relação com a natureza, contudo, para que isso venha a ocorrer é necessário consciência sobre os problemas locais e globais.

A Educação Ambiental ao estabelecer uma conexão do saber com o fazer por meio de práticas contextualizadas, reeduca seus agentes para que desenvolvam uma nova visão da realidade na busca por um futuro sustentável a partir de experiências educativas integradas. Conforme Gadotti (2010, p.106) “reeducar o olhar significa desenvolver a atitude de observar a presença de agressões ao meio ambiente, criar hábitos alimentares novos, observar o



**III SLAEDR**  
SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



desperdício, a poluição sonora, visual, a poluição da água e do ar etc. e intervir no sentido de reeducar o habitante do planeta”.

Corroboram neste sentido Prestes e Cenci (2021) enfatizando a urgência de um novo olhar para a Educação Ambiental, afim de intentar a (re) educação do homem, oportunizando a redescoberta de valores, propiciando a sensação de pertencimento com o universo. De modo a motivar as futuras gerações para o compromisso em prol do desenvolvimento sustentável. Portanto, a construção de um novo saber ambiental no viés sustentável, requer um trabalho pautado em práticas integradas e, que de forma interdisciplinar possa transformar os paradigmas dominantes do conhecimento. Trata-se de um desafio considerável, que implica a articulação dos saberes em direção a compreensões alargadas, capazes de engendrar a assunção da responsabilidade e do compromisso com os rumos do mundo em que vivemos (LEFF, 2015).

Se buscamos alterações na relação com a natureza em nós mesmos e nos outros, o resgate da subjetividade e da capacidade de emocionar-se enquanto habitante do planeta é central para repensar conceitos e atitudes individuais e institucionais relativas à natureza. Caminhar nesta direção, oposta ao que já internalizamos como sendo a única forma de educar e educar-se, é processo que requer um novo querer e fazer para a construção de um novo lugar de vida compartilhada.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou fazer uma abordagem sobre a crise socioambiental global, agravada pelo modelo de produção capitalista e a necessidade de mudanças emergentes no modo como o ser humano utiliza os recursos da natureza. Neste patamar a contribuição da educação para esse ambicioso objetivo deve partir da compreensão de que a prática pedagógica é prática humana e, por esta razão, só faz sentido se privilegiar a dimensão humanizadora, abrindo possibilidades para a construção de um mundo com maior relevância social, aliás, critério indispensável na construção dos direitos sociais e da natureza diante do modelo paradigmático antropocêntrico.

Nesta dimensão, a Agenda 2030 e os ODSs definem requisitos indispensáveis para o desenvolvimento sustentável para todas e todos, vislumbrando a mudança de paradigmas, para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



a construção de um mundo mais equitativo, mais justo e melhor para todos os seres humanos e para o meio ambiente.

A Educação Ambiental pode representar um eixo fundamental para o despertar da consciência ecológica e contribuir para que as pessoas mudem seus hábitos errôneos e busquem adquirir novos valores, essenciais no processo de formação e educação permanente e crítica, com uma abordagem direcionada à resolução de problemas, o que contribui para o envolvimento ativo do público, e estabelece maior interdependência entre estes sistemas e o ambiente natural e social. Dessa forma, a Educação Ambiental é um desafio para a política da sustentabilidade, e exige um esforço de todos para um processo de fortalecimento da democracia e cidadania.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** Tradução de Tadeu Breda. São Paulo. Editora Elefante, 2016.

BOTÊLHO, Lucas Antônio Viana. O Bem Viver, Educação Ambiental e Crise Pandêmica: entrelaçamentos crítico-transformadores. **Pesquisa em Educação Ambiental**, vol. 16, n. 2, 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm)

ESTENSSORO, Fernando. **A Geopolítica Ambiental do Século 21.** Editora UNIJUI, 2019.

GADOTTI, Moacir. Educar para a sustentabilidade: **uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008. (Série Unifreire; 2).

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lúcia M. E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes. 2015.

LOBINO, Maria das Graças Ferreira. **A práxis ambiental educativa: diálogo entre diferentes saberes.** 2 ed. Vitória: EDUFES, 2013.

MARTINE, George; ALVES, José Eustáquio Diniz. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade. **R. bras. Est. Pop.** Rio de Janeiro, v.32, n.3, set./dez. 2015

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



MEDEIROS, Maria Luiza Quinino de. **A perspectiva sobre a sustentabilidade em documentos do Ministério da Educação e do Ministério do Meio Ambiente e as possíveis aplicações no contexto escolar do semiárido nordestino.** 2018.UFRN. Tese doutorado em desenvolvimento e meio ambiente

MIRANDA, Donizeti Leão de; MENDONÇA, Alexandre Tourino; MELO, Marília Carvalho de; MELO, Elisa Dias de. Educação Ambiental a partir da Agenda 2030: experiências da conscientização e do uso racional da água em uma Escola Municipal de Varginha (MG). **Revbea**, São Paulo, V. 16, Nº 2: 174-190, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: **A Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável.** ONU/Brasil – 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

NARCIZO, Kaliane Roberta dos Santos. Uma análise sobre a importância de trabalhar educação ambiental nas escolas. **Rev. Eletrônica Mestr. Educ. Ambient**, v. 22, 2009.

PARIS, Maria Stela; SICHESKI, Sirineu; STEFFREN, Evandro; FERNANDES, Sandra Beatriz Vicenci; MARTINHO, Luis Kelm. Os Descaminhos da Sustentabilidade atravancando o Desenvolvimento Sustentável. **Educação Ambiental em Ação**, v. 1, p. 1-22, 2018.

PRESTES, Fabiane; CENCI, Daniel. (Re)educação ambiental e biodiversidade: reflexões a partir do “Buen Vivir”. **Reflexões sobre saberes e práticas em Educação Ambiental.** Org. Marciele Dias Santos Cabeleira, Vidica Bianchi. - Cruz Alta: Ilustração, 2021. v. 1.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 152p.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TROVARELLI, Rachel Andriollo; BATTAINI, Vivian; SORRENTINO, Marcos. A transição para sociedades sustentáveis: uma abordagem a partir de processos educadores. **Pesquisa em Educação Ambiental**, vol.16, n.1, 2021 DOI: <http://dx.doi.org/10.18675/2177-580X.2021-13170>

VIEIRA, Laurentino Bernardes. A Educação Ambiental, a sociedade de consumo e a necessidade da sustentabilidade. **Revista brasileira de educação ambiental**, São Paulo, V. 15, Nº 4: 95-109, 2020.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática ST7: Agenda 2030 e desenvolvimento sustentável

## REFLEXOS DAS PRÁTICAS ESG E DA ADEÇÃO AOS ODS NA REPUTAÇÃO CORPORATIVA E NO VALOR DE MERCADO

REFLECTIONS OF ESG PRACTICES AND ADHERENCE TO SDG IN CORPORATE REPUTATION AND MARKET VALUE

REFLEJOS DE LAS PRÁCTICAS ESG Y LA ADHESIÓN A LOS ODS EM REPUTACIÓN CORPORATIVA Y EL VALOR DE MERCADO

**Camila Ascari<sup>1</sup>, Noele Martinuzo Rodolfo<sup>2</sup>, Cristian Bau Dal Magro<sup>3</sup>, Sady Mazzioni<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Mestranda do PPGCCA da Unochapecó, Bolsista Fapesp

<sup>2</sup> Mestranda do PPGCCA da Unochapecó

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Contábeis e Administração pela FURB, Professor do PPGCCA da Unochapecó

<sup>4</sup> Doutor em Ciências Contábeis e Administração pela FURB, Professor do PPGCCA da Unochapecó

### RESUMO

O objetivo do estudo é analisar a influência das práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) e o engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na reputação corporativa e no valor de mercado das companhias abertas listadas na [B]<sup>3</sup>. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, de abordagem quantitativa e com dados de arquivo. O período da análise corresponde aos anos de 2016 a 2022, com 1.120 observações coletadas da Economática, CSRHub, relatórios de sustentabilidade, ranking Merco e [B]<sup>3</sup>. Os resultados indicaram que a adoção dos ODS ajuda na melhoria da reputação corporativa. O melhor desempenho em ESG mostrou-se fator preponderando para melhorar a reputação corporativa e o aumento no *market-to-book*. Empresas com a presença concomitante de adoção dos ODS e com melhor desempenho em ESG demonstraram maiores valores em reputação corporativa e em *market-to-book*. A divulgação de informações ambientais, sociais e de governança, alinhadas com o compromisso corporativo de desenvolvimento sustentável, clarifica o posicionamento empresarial e suas interações com as partes interessadas, repercutindo na valorização da marca e no seu valor de mercado.

**Palavras-chave:** ODS. Reputação Corporativa. *Market-to-book*. Relatórios de Sustentabilidade.

### RESUMEN

El objetivo del estudio es analizar la influencia de las prácticas ambientales, sociales y de gobierno (ESG) y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la reputación corporativa y el valor de mercado de las empresas que cotizan en bolsa listadas en [B]<sup>3</sup>. Para ello, se realizó una investigación descriptiva, con enfoque cuantitativo y con datos de archivo. El período de análisis corresponde a los años 2016 a 2022, con 1.120 observaciones recolectadas de Economática, CSRHub, informes de sustentabilidad, ranking Merco y [B]<sup>3</sup>. Los resultados indicaron que la adopción de los ODS ayuda a mejorar la reputación corporativa. Un mejor desempeño de ESG demostró ser un factor importante para

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



mejorar la reputación corporativa y aumentar el valor de mercado en libros. Las empresas con la presencia concomitante de la adopción de ODS y un mejor desempeño de ESG demostraron valores más altos en reputación corporativa y market-to-book. La divulgación de información ambiental, social y de gobierno, en línea con el compromiso empresarial con el desarrollo sostenible, aclara el posicionamiento de la empresa y sus interacciones con los grupos de interés, impactando en la apreciación de la marca y su valor de mercado.

**Palabras clave:** ODS. Reputación Corporativa. Market-to-book. Informes de Sostenibilidad.

## ABSTRACT

The objective of the study is to analyze the influence of environmental, social and governance (ESG) practices and engagement with the Sustainable Development Goals (SDGs) on the corporate reputation and market value of publicly traded companies listed in [B]<sup>3</sup>. For that, descriptive research was carried out, with a quantitative approach and with archival data. The period of analysis corresponds to the years 2016 to 2022, with 1,120 observations collected from Economática, CSRHub, sustainability reports, Merco ranking and [B]<sup>3</sup>. The results indicated that the adoption of SDGs helps to improve corporate reputation. Better ESG performance proved to be a major factor in improving corporate reputation and increasing market-to-book. Companies with the concomitant presence of SDG adoption and better ESG performance demonstrated higher values in corporate reputation and market-to-book. The disclosure of environmental, social and governance information, in line with the corporate commitment to sustainable development, clarifies the company's positioning and its interactions with stakeholders, impacting on the brand's appreciation and its market value.

**Keywords:** SDG. Corporate Reputation. Market-book. Sustainability Reports.

## 1 INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) foram instituídos em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), envolvendo a colaboração de diversas partes da sociedade, a exemplo de governos dos países membros das Nações Unidas, sociedade civil, setor privado e instituições de ensino, como o conjunto de diretrizes mais importantes para alcançar o desenvolvimento global sustentável até o ano de 2030 (PATTBERG; WIDERBERG, 2016).

Desde que a Agenda 2030 foi adotada em 2015, a literatura tem prestado atenção ao estudo do envolvimento corporativo aos ODS, com destaque para o papel potencial das atividades corporativas que estão relacionadas (TOPPLE *et al.*, 2017; VILDÅSEN, 2018; BOIRAL; HERAS-SAZARBITORIA; BROTHERTON, 2019; GOUBRAN, 2019; IKE *et al.*, 2019; PINEDA-ESCOBAR, 2019), aos fatores específicos de países ou de empresas que afetam o seu engajamento (VAN ZANTEN; VAN TULDER, 2018; ROSATI; FARIA, 2019a; ROSATI; FARIA, 2019b; VAN DER WAAL; THIJSSSENS, 2020), as motivações, oportunidades e barreiras para as empresas alcançá-los (FLEMING *et al.*, 2017; HAAS *et al.*, 2019).

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



O'Donoghue (2022) argumenta que as considerações de aspectos ambientais, sociais e de governança (*Environmental, Social, and Governance* - ESG) podem oferecer uma nova perspectiva estratégica para visualizar e analisar as decisões de negócios em um cenário orientado pelos ODS.

Os resultados do estudo de Mervelskemper e Streit (2017) indicam que o desempenho ESG é valorizado mais fortemente quando as empresas publicam um relatório de ESG, independentemente de seu tipo. Além disso, evidenciou que o relato integrado está associado a resultados superiores em comparação com um relatório independente para o desempenho composto de ESG e governança corporativa.

A pesquisa de Ionescu *et al.* (2019) sugere que a governança do ESG tem influência na criação valor de mercado das empresas selecionadas, independentemente de sua localização geográfica. Harymawan *et al.* (2020) fizeram uma análise dos relatórios de sustentabilidade das empresas listadas na bolsa da Indonésia e Malásia no período entre 2010 e 2016, para identificar se a divulgação dos relatórios de sustentabilidade impacta o valor das empresas. Os resultados mostram um efeito positivo significativo na divulgação do relatório de sustentabilidade para o valor da empresa.

A partir do exposto, a questão da pesquisa concentra esforços para responder a seguinte pergunta central: qual a influência das práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) e o engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na reputação corporativa e no valor de mercado das empresas das companhias abertas listadas na [B]<sup>3</sup>? A pesquisa tem por objetivo analisar a influência das práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) e o engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na reputação corporativa e no valor de mercado das companhias abertas listadas na [B]<sup>3</sup>.

Para as organizações, os resultados podem sinalizar o impacto das práticas ambientais, sociais e de governança e as oportunidades de negócios decorrentes da adoção dos ODS sobre a reputação da empresa e seu valor de mercado.

## 2 METODOLOGIA

O universo de pesquisa investigado é composto por companhias de capital aberto listadas na [B]<sup>3</sup> - Brasil, Bolsa, Balcão. Para a composição da amostra, as empresas deveriam atender aos seguintes critérios: (i) não pertencer ao setor financeiro e assemelhados; (ii) possuir patrimônio líquido positivo; (iii) disponibilizar as informações necessárias para operacionalizar todas as variáveis selecionadas para o estudo.

O período de análise corresponde ao período de 2016 a 2021. O recorte inicial em 2016 decorre do fato de ser o primeiro ano após o estabelecimento dos 17 ODS pela cúpula da Organização das Nações Unidas. O período corresponde a 40% do tempo de cobertura previsto para o alcance das metas da Agenda 2030.

O Quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas no estudo, as respectivas métricas, autores que já utilizaram as variáveis em estudos similares e as fontes para coleta dos dados.

### Quadro 1 – Constructo de pesquisa

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Variáveis dependentes	Métrica	Autores	Fonte
Reputação Corporativa (RECORP)	Escala que varia entre 3.000 e 10.000 pontos	Pinto e Freire (2020)	Ranking MERCO
Market-to-book (MKT)	Valor de mercado da empresa dividido pelo patrimônio líquido	Kim, Park e Wier (2012)	Economática
Variáveis independentes	Métrica	Autores	Fonte
Adoção dos ODS (ODS)	Variável dicotômica, sendo 1 para empresa que adotaram os ODS no relatório de sustentabilidade e 0 para as demais.	Rosati e Faria (2019a)	Relatórios de sustentabilidade
ESG Ratings (ESG)	Índice de 0 a 100, composto pelo desempenho da empresa nos aspectos relacionados com a comunidade, empregados, meio ambiente e governança.	Conway (2019), La Torre <i>et al.</i> (2020), Prudêncio <i>et al.</i> (2021)	CSRHub
Pacto global (PACTO)	Variável dicotômica, sendo 1 para empresa signatária do pacto global e 0 para as demais.	Costa, Botelho e Costa (2013)	Pacto Global Rede Brasil
Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE)	Variável dicotômica, sendo 1 para empresa participante do ISE da B3 e 0 para as demais.	Rizzi <i>et al.</i> (2019)	Brasil, Bolsa, Balcão - [B] <sup>3</sup>
Variáveis de controle	Métrica	Autores	Fonte
Tamanho (TAM)	Logaritmo natural do valor contábil do ativo total no final de cada período.	Rizzi <i>et al.</i> (2019); Kouloukoui <i>et al.</i> (2018).	Economática
Empresa de auditoria (AUD)	Variável dicotômica, sendo 1 para relatório de sustentabilidade auditado e 0 para as demais.	Luna (2019)	Relatórios de sustentabilidade

Fonte: elaborado pelos autores.

Após os procedimentos adotados, a amostra final ficou constituída de 181 empresas em 2016, 187 em 2017, 189 em 2018, 188 em 2019 e 2020 e 182 em 2021, totalizando 1.120 observações. Para analisar os dados e testar as hipóteses de pesquisa, aplicaram-se as técnicas de estatística descritiva, frequência das variáveis categóricas, teste de normalidade, correlação de Pearson das variáveis quantitativas, regressão logística e regressão linear multivariada.

### 3 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção apresenta os aspectos conceituais para fundamentar os reflexos das práticas ESG e da adesão aos ODS sobre a reputação corporativa e a valorização das empresas.

#### 3.1 Práticas ESG

As divulgações de ESG podem ser apresentadas em forma de quadro, como tópico específico em relatório anual, em relatório de sustentabilidade, em relatório de emissão de gases de efeito estufa e no relato integrado (BURKE; CLARK, 2016). Por meio desses relatórios, é possível identificar as evidenciações das empresas em relação a seus três pilares (FATEMI; GLAUM; KAISER, 2018).

Redecker e Trindade (2021) observam a ampla adoção do ESG na economia atual, especialmente relacionado com os investimentos. Ao publicar relatórios de ESG, a empresa ou organização cria credibilidade e por consequência obtém um bom desempenho financeiro

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



(BROOKS; OIKONOMOU, 2018). No estudo de Chauhan e Kumar (2018), foi demonstrado que em empresas que publicam relatórios com informações não financeiras (a exemplo do relatório de ESG), seu valor é impactado e geralmente os custos financeiros são menores. Como consequência, seus lucros operacionais são maiores, ocorre maior distribuição de dividendos e aumento no valor da empresa.

Resultado semelhante foi observado por Zhou, Lio e Luo (2022), que analisar empresas listadas na bolsa de valores da China demonstraram que a melhoria do desempenho de ESG melhora o valor de mercado da empresa, sendo o desempenho financeiro considerado um efeito mediador.

## 3.2 Adesão aos ODS

Os ODS sinalizam a necessidade da ampla participação das empresas por meio de sua criatividade, inovação e desenvolvimento, a fim de criar valor para o bem comum, traduzindo-se na redução da pobreza e no auxílio da erradicação da fome e da proteção à biodiversidade, buscando uma evolução na sustentabilidade empresarial (VAN DER WAAL; THISJSEN, 2020). Uma forma de avaliar o progresso das empresas para alcançar os ODS, é medir o impacto no desempenho da sustentabilidade corporativa, avaliando-se como as práticas e atividades sustentáveis das empresas estão ajudando a atingi-los (KHALED; ALI; MOHAMED, 2021).

Van Zanten e Van Tulder (2018) analisaram envolvimento de empresas multinacionais com os ODS, considerando os setores industriais da Europa e da América do Norte. Os achados da pesquisa indicaram que as multinacionais se envolvem mais com as metas dos ODS que são acionáveis dentro de suas operações do que fora delas, e mais com as metas que “evitam o dano” do que aquelas que “fazem o bem”, o que se pode entender que é trabalhado mais em prol da prevenção que da solidariedade.

Rosati e Faria (2019b) identificaram que empresas com adesão aos ODS em seus relatórios de sustentabilidade são empresas maiores, que possuem maior ativo intangível, são mais propensas a adotar verificações externas e seu conselho de administração é composto por pessoas mais jovens e em sua maioria são do sexo feminino. Contudo, a avaliação do impacto das ações ESG na contribuição para os ODS e como tal engajamento repercute no desempenho corporativo permanecem inconclusivas (KHALED; ALI; MOHAMED, 2021).

## 3.3 Reputação Corporativa e *Market-to-book*

A sociedade e a comunidade de *stakeholders* estão mais conscientes dos custos e riscos sociais das empresas e, portanto, muitas organizações empresariais estão reconfigurando seus modelos de negócios para outros socialmente responsáveis, que são mais atraentes à sociedade, comunidade e às partes interessadas (OGINNI; OMOJOWO, 2016). Ademais, a Responsabilidade Social Corporativa (RSC) é relevante para alcançar os ODS (XIA *et al.*, 2018).

Madariaga e Rivera (2017) argumentam que as empresas precisam realizar iniciativas de RSC vinculadas ao seu “*core business*” para criação de valor e focar nos *stakeholders*.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Observam, ainda, que os gestores devem entender que a reputação social corporativa impacta o valor de mercado das empresas.

Feldman, Bahamonde e Velasquez Belido (2014) argumentam que a reputação pode ser pensada como a percepção global e/ou avaliação que os constituintes têm em relação a uma empresa, o desempenho e atributos. No entanto, a reputação corporativa ocorre quando é comparada a certo padrão, para determinar a posição relativa da organização e apelo geral, ajudando a medir seu desempenho de uma percepção externa. A reputação corporativa se desenvolve com informações sobre as atividades da organização e como as interações acontecem entre a organização e suas partes interessadas (fornecedores, vendedores, concorrentes, clientes, investidores, funcionários e comunidades locais).

Lopes *et al.* (2017) identificaram relação positiva entre a reputação corporativa e a criação de valor, argumentando que os *stakeholders* assimilam melhor o sinal da reputação corporativa. A reputação corporativa, por sua vez, proporciona benefícios e possibilidade de criação de mais valor para os acionistas. Destacam, também, que a gestão deve ter atenção na reputação corporativa, pois é um recurso estratégico capaz de gerar vantagem competitiva e criação de valor trazendo benefícios para as organizações.

### 3.4 Hipóteses de Pesquisa

A partir dos pressupostos teóricos e das evidências empíricas apresentadas, o estudo pretende testar algumas hipóteses. O envolvimento das empresas com os ODS ajuda a esclarecer certos elementos que estavam ausentes ou implícitos em muitos padrões e métricas ESG, com foco nas externalidades ambientais e sociais criadas pelas empresas. Mais especificamente, os ODS lançam luz sobre os impactos sociais positivos e negativos criados pelo comportamento corporativo, ao mesmo tempo que esclarecem áreas que permanecem sem solução (CONSOLANDI *et al.*, 2020).

Alguns ODS e suas metas específicas são mais relevantes para o setor empresarial do que outros, podendo ser captados por indicadores ESG, investidores e outras partes interessadas podem utilizar os indicadores ESG disponíveis para avaliar o impacto de suas empresas na contribuição dos ODS (KHALED; ALI; MOHAMED, 2021).

*H<sub>1</sub>: Empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) são mais propensas a se engajar com os compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.*

A reputação corporativa é construída a partir das percepções cumulativas que as empresas possuem das suas partes interessadas mais relevantes (CHUN; 2005), sendo dependente do engajamento dos *stakeholders* e das divulgações corporativas (BRANCO; RODRIGUES, 2006).

A qualidade dos relatórios de sustentabilidade melhora o desempenho da reputação corporativa (ODRIOZOLA; BARAIBAR-DIEZ, 2017) e a reputação corporativa influencia o valor de mercado das empresas (DAROMES; GUNAWAN, 2020).

O engajamento da empresa com RSC influencia positivamente a reputação corporativa (DIJKMANS; KERKHOF; BEUKEBOOM, 2015). Argumenta-se que os ODS ajudam as empresas a atingirem metas de RSC, pois globalmente são mais abrangentes, seus resultados

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



são mais duradouros e reduzem custos de pesquisa em RSC (SHAYAN *et al.*, 2022), formando estratégia de diferenciação (ALBUQUERQUE, KOSKINEN; ZANG, 2019).

*H<sub>2</sub>: Empresas mais engajadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresentam melhor desempenho em reputação corporativa.*

Empresas que divulgam informações de ESG tem melhor reputação (MAALLOUL *et al.* (2021). Evidências indicam que a reputação corporativa é considerada um ativo intangível valioso pelos investidores, impactando o valor das ações das empresas (WONG; ZHANG, 2022).

A divulgação de práticas de ESG está relacionada a melhoria da reputação corporativa das empresas, a transparência e a responsabilidade trazem mais confiança às partes interessadas que por consequência impactam no valor da empresa (ALSAYEH; AHMAN; HOMAYOUN, 2020).

*H<sub>3</sub>: Empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) apresentam melhor desempenho em reputação corporativa.*

Em ambientes dinâmicos e complexos, o comportamento social e ambientalmente sustentável tende a melhorar o desempenho financeiro de uma empresa. Os mercados financeiros atribuem grande importância aos valores éticos e socialmente responsáveis (LASSALA; ORERO-BLAT; RIBEIRO-NAVARRETE, 2021).

Incluir a sustentabilidade corporativa como parte dos objetivos estratégicos melhora o desempenho financeiro (AGGARWAL, 2013). O engajamento da empresa com RSC influencia positivamente o desempenho operacional (HARJOTO; JO, 2011) e o desempenho financeiro da empresa (KHALED; ALI; MOHAMED, 2021).

*H<sub>4</sub>: Empresas mais engajadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresentam melhor desempenho em market-to-book.*

O desempenho do ESG melhora o valor total das empresas no longo prazo e os pilares mais fortes são o ambiental e social (DE LA FUENTE; ORTIZ; VELASCO, 2022). A emissão de relatórios de ESG e Relato Integrado dão mais relevância às empresas, pois os investidores conseguem precificar as atividades de ESG, investir mais nessas empresas e por consequência ocorre o aumento do valor de mercado (MERVELSKEMPER; STREIT, 2017).

É percebido que o ESG afeta significativamente a melhoria das metas de RSC e esse conjunto melhora o valor real das empresas, pois torna as empresas mais atraentes para investidores (BOFINGER; HEYDEN; ROCK, 2022)

*H<sub>5</sub>: Empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) apresentam melhor desempenho em market-to-book.*

Daugaard e Ding (2022) apontam uma conexão entre ODS e ESG, pois as questões que promovem o desempenho dos ODS são as mesmas que afetam o desempenho do ESG. As iniciativas de ESG são consideradas ferramentas que atendem as necessidades de informação dos acionistas e *stakeholders*, aumenta o crescimento corporativo no decorrer do longo prazo, cria valor para as empresas e melhora a reputação corporativa.

*H<sub>6</sub>: A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável modera positivamente a relação entre as práticas sociais, ambientais e de governança (ESG) e a reputação corporativa.*

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



As pontuações de ESG podem fornecer uma visão geral da contribuição das empresas nos ODS, melhorando assim o desempenho de seus relatórios de sustentabilidade. Da mesma forma, as empresas maiores e mais lucrativas são as mais propensas a apresentar melhor desempenho em sustentabilidade e por consequência chamar mais atenção de investidores, resultando no aumento do valor de mercado (KHALED; ALI; MOHAMED, 2021).

O ESG impacta no desempenho dos ODS aliviando restrições financeiras, e o forte desempenho do ESG ajuda na captação de recursos financeiros no mercado de capitais (PUREZA; LEE, 2020). Consolandi *et al.* (2020) recomendam a inclusão dos ODS e ESG nas rotinas estratégicas, pois esses dois fatores são relevantes para a criação de valor das empresas.

*H7: A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável modera positivamente a relação entre as práticas sociais, ambientais e de governança (ESG) e o desempenho em market-to-book*

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados e analisados os resultados da pesquisa. A Tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis quantitativas.

**Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis quantitativas**

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
ESG	0	70	19	26
RECORP	0	10.000	851	2.130
MKT	0,063	362,242	3,408	13,452
TAMANHO	11.238	987.419.000	20.537.416	74.442.850

Fonte: Dados da pesquisa

Na tabela 1 é possível identificar que o escore médio do ESG é igual a 19, em uma escala que varia de 0 a 100. Pode-se constatar que a média geral é baixa, influenciada pela existência de várias empresas que não estão avaliadas completamente na base e com escore zero. Para a variável reputação, a média é 851, sendo que no ranking Merco a reputação corporativa é mensurada em uma escala que varia entre 3.000 a 10.000 pontos. Novamente, a média é influenciada pela presença de várias empresas com escore zero, devido a falta de presença no ranking.

Na variável *market-to-book* a média é de 3,408 e o tamanho médio é R\$ 20.537.416. Nota-se que há uma diferença importante entre os extremos mínimos e máximos nestes dois quesitos, em que a o desvio-padrão é superior a três vezes a média, indicando dispersão dos dados e diferenças entre as empresas da amostra. A Tabela 2 apresenta frequência das variáveis categóricas.

**Tabela 2 - Frequência das variáveis categóricas**

Fatores		Frequência	Porcentagem
ODS	Não	731	65,3
	Sim	389	34,7
AUDITORIA	Não	850	75,9
	Sim	270	24,1
PACTO	Não	825	73,7

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



	Sim	295	26,3
ISE	Não	993	88,7
	Sim	127	11,3

Fonte: Dados da pesquisa.

Pode-se identificar na Tabela 2, a frequência das variáveis categóricas representadas pelos fatores determinantes de adoção dos ODS, auditoria dos relatórios de sustentabilidade, adesão ao pacto global e presença na carteira ISE, em relação ao total de 1.120 observações de empresas analisadas.

Pode-se constatar que 34,7% das observações são oriundas de empresas que publicaram seus relatórios considerando os ODS. Das observações analisadas, somente 24,1% foram submetidas a averiguações independentes. Observações derivadas de empresas com adesão ao Pacto Global representam 26,3% do total. O volume de observações obtidas de empresas com presença na carteira ISE representa 11,3% do total analisado.

A Tabela 3 apresenta a correlação de Pearson entre as variáveis quantitativas da pesquisa.

**Tabela 3 - Correlação de Pearson das variáveis quantitativas**

Variáveis	ESG	REPUTAÇÃO	MKT	LNATIVO
ESG	1			
RECORP	0,379**	1		
MKT	0,005	0,022	1	
LNATIVO	0,526**	0,418**	-0,116**	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 3 que o tamanho das empresas está positiva e significativamente correlacionado com as variáveis ESG e reputação, indicando que à medida que o tamanho varia positivamente, o score ESG e a reputação corporativa tendem também a crescer. Contudo, encontra-se negativamente correlacionado com *market-to-book*, de forma significativa. Constata-se, ainda, que ESG e reputação estão positiva e significativamente correlacionadas. Entretanto, não foram encontradas correlações elevadas (maior que 0,7) permitindo seu uso concomitante no modelo de regressões múltiplas.

A Tabela 4 apresenta a regressão logística, para identificar a influência das práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) na adoção dos ODS nos relatórios de sustentabilidade.

**Tabela 4 - Influência das práticas ESG na adoção dos ODS**

Variáveis	Coefficiente	t	Significância
ESG	1,272025	3,09	0,002
AUD	3,468688	13,76	0,000
ISE	0,2944268	0,92	0,359
PACTO	0,5209859	2,34	0,019
TAMANHO	0,3682578	4,95	0,000
Constante	-7,690574	-6,88	0
Pseudo R	0,4477	N	1.120
Chi <sup>2</sup>	647,65	Prob.	0

Fonte: Dados da pesquisa.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



Os resultados demonstram a influência positiva e significativa (ao nível de 1%) das práticas ESG na adoção dos ODS nos relatórios de sustentabilidade. A partir dos resultados pode-se aceitar a  $H_1$ : empresas com maior envolvimento nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) são mais propensas a se engajar com os compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os resultados são consistentes com o estudo de Antoncic *et al.* (2020) que identificou relação positiva entre ESG e ODS, argumentado que se complementam, melhoram as informações dos relatórios de sustentabilidade e deixam as empresas mais propensas ao investimento das partes interessadas.

A Tabela 5 apresenta os resultados da aplicação de modelos que visam analisar se as práticas ESG e o engajamento com os ODS influenciam na reputação corporativa e no valor de mercado das companhias abertas listadas na [B]<sup>3</sup>. Para tanto foram utilizados quatro modelos econométricos de dados em painel, para identificar o efeito direto e o efeito moderador das variáveis independentes e de controle sobre as variáveis dependentes.

No modelo 1, tem-se a influência das variáveis de interesse ODS e ESG (de forma individual) e das variáveis de controle, sobre a reputação corporativa. Pode-se verificar que o conjunto das variáveis explicativas é significativo para explicar o comportamento da variável dependente (Estatística F) e o poder explicativo do modelo ( $R^2$ ) é de 32,74%.

É possível constatar que as empresas que adotam os ODS em seus relatórios de sustentabilidade são mais propensas a alcançar maior reputação corporativa (significativo a 5%). Este resultado suporta a hipótese  $H_2$ : Empresas mais engajadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresentam melhor desempenho em reputação corporativa.

O resultado é consistente com os estudos de Schönherr, Findler e Martinuzzi (2017) e de Di Vaio *et al.* (2022), ao encontrar que empresas engajadas com os ODS melhoram sua reputação corporativa. O resultado reforça o pressuposto de que o comportamento corporativo responsável adiciona boa reputação corporativa às empresas.

**Tabela 5 – Resultado dos modelos com dados em painel**

Variáveis	Reputação		MKT	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
ODS	2,55** (0,0417702)		1,46 (1,099349)	
ESG	3,86*** (0,0992799)		2,03** (2,395741)	
ODS_ESG		6,05*** (0,1809493)		2,45** (3,376291)
AUD	3,90*** (0,0682581)	4,46*** (0,0680228)	0,79 (0,6305189)	1,15 (0,8104358)
ISE	3,53*** (0,0703096)	2,79*** (0,0563008)	1,63 (1,493.556)	1,44 (1,338828)
PACTO	-0,62 (-0,0091220)	-0,42 (-0,0060505)	-0,52 (-0,3542126)	-0,31 (-0,2106919)
TAMANHO	9,15*** (0,0379777)	10,70*** (0,0411318)	-3,20*** (-0,6081949)	-2,80*** (-0,4965331)
Ano	Sim	Sim	Sim	Sim

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Setor	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	-8,66*** (-0,5136341)	-9,76*** (-0,5476097)	4,31*** (11,72634)	4,03*** (10,41899)
R <sup>2</sup> ajustado	0,3274	0,335	0,6455	0,6454
Estatística F	25,75***	27,84***	93,62***	97,99***
VIF	Entre 1,01 e 2,24	Entre 1,01 e 2,16	Entre 1,01 e 2,24	Entre 1,01 e 2,16
N	1.120	1.120	1.120	1.120

Legenda: Níveis de significância: \*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ . Valor do teste t entre parênteses. VIF: *Variance Inflation Factor*. N: número de observações.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os achados indicaram que empresas que possuem maior escore ESG são mais propensas a apresentar maior reputação corporativa (significativo a 1%). Este resultado suporta a hipótese H<sub>3</sub>: empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) apresentam melhor desempenho em reputação corporativa.

O resultado corrobora os achados de Buchanan, Cao e Chen, (2018), Daromes e Gunawan (2020), Maaloul *et al.* (2021), Wong e Zhang, (2022), observando que a divulgação de informações ESG amplia a reputação corporativa, considerada valiosa para as empresas e influenciando o seu valor de mercado. O resultado sugere que empresas investem no desempenho ESG para reforçar sua reputação corporativa e angariar legitimidade perante seus *stakeholders*.

No modelo 2, tem-se a influência moderada das variáveis de interesse ODS e ESG e das variáveis de controle, sobre a reputação corporativa. Pode-se verificar que o conjunto das variáveis explicativas é significativo para explicar o comportamento da variável dependente (Estatística F) e o poder explicativo do modelo (R<sup>2</sup>) é de 33,5%.

É possível constatar que quando as empresas, de forma concomitante, adotam os ODS em seus relatórios de sustentabilidade e possuem escores mais elevados de ESG, são mais propensas a obter maior reputação corporativa (significativo a 1%). Este resultado suporta a hipótese H<sub>6</sub>: a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável modera positivamente a relação entre as práticas sociais, ambientais e de governança (ESG) e a reputação corporativa.

O resultado é consistente com os argumentos de Daugaard e Ding (2022), de que os ODS fornecem suporte para implementar as iniciativas de ESG são consideradas ferramentas que atendem as necessidades dos *stakeholders*, aumentando o crescimento corporativo, criando valor e melhorando a reputação corporativa. O resultado é consistente com a ideia de que os ODS oferecem oportunidades para a empresa avaliar sua contribuição com as partes relacionadas e reduzir riscos socioambientais atrelados aos negócios.

No modelo 3, tem-se a influência das variáveis de interesse ODS e ESG (de forma individual) e das variáveis de controle, sobre o desempenho em *market-to-book*. Pode-se verificar que o conjunto das variáveis explicativas é significativo para explicar o comportamento da variável dependente (Estatística F) e o poder explicativo do modelo (R<sup>2</sup>) é de 64,55%.

É possível constatar que a adoção dos ODS nos relatórios de sustentabilidade não se constitui em fator preponderante para alcançar melhor desempenho em *market-to-book*. A



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



partir deste resultado rejeita-se a  $H_4$ : empresas mais engajadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresentam melhor desempenho *market-to-book*.

Este resultado contraria o estudo de García-Meca e Martínez-Ferrero (2021) que observaram os ODS relacionados com a criação de valor para as empresas. Contudo, é consistente com os achados de Ramos *et al.* (2022), que também não conseguiram identificar influência do engajamento com os ODS em melhorar o desempenho do valor de mercado. O resultado sinaliza que a abordagem dos ODS, embora contribuiu para implantar práticas ESG, por si só, não consegue influenciar o valor de mercado das empresas.

Os achados indicaram que empresas que possuem maior escore ESG são mais propensas a apresentar melhor desempenho em *market-to-book*. (significativo a 5%). Este resultado suporta a hipótese  $H_5$ : empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) apresentam melhor desempenho *market-to-book*.

O resultado é consistente com os estudos de Chauhan e Kumar (2018), Ionescu *et al.* (2019) e Zhou, Lio e Luo (2022), ao encontrar que a publicação do relatório ESG reduz os custos financeiros e aumenta valor das empresas. O resultado reforça o pressuposto de que as práticas ESG sinalizam às partes interessadas uma redução de riscos socioambientais sobre os objetivos organizacionais, em especial, dos investidores e do mercado de capitais.

No modelo 4, tem-se a influência moderada das variáveis de interesse ODS e ESG e das variáveis de controle, sobre o desempenho *market-to-book*. Pode-se verificar que o conjunto das variáveis explicativas é significativo para explicar o comportamento da variável dependente (Estatística F) e o poder explicativo do modelo ( $R^2$ ) é de 64,54%.

É possível constatar que a adoção dos ODS nos relatórios de sustentabilidade de forma concomitante com escores mais elevados de ESG, tornam as empresas mais propensas a obter desempenho *market-to-book* (significativo a 5%). Este resultado suporta a hipótese  $H_7$ : a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável modera positivamente a relação entre as práticas sociais, ambientais e de governança (ESG) e o desempenho em *market-to-book*.

O resultado é consistente com os estudos de Filbeck, Filbeck e Zhao (2019), Daromes e Gunawan (2020), Pureza e Lee (2021) e Khaled, Ali e Mohamed, (2021), reforçando o pressuposto de que as práticas ESG e ODS estão interconectadas, melhoram os relatórios de sustentabilidade e adicionam valor de mercado.

Em relação às variáveis de controle, observou-se comportamentos distintos na influência sobre reputação corporativa e *market-to-book*. A auditoria dos relatórios de sustentabilidade mostrou influência positiva e significativa ao nível de 1% com a reputação corporativa, consistente com o estudo de Martínez-Ferrero e García-Sánchez (2018), reforçando que a divulgação de relatórios auditados apresenta impacta positivamente os *stakeholders* e, por consequência, melhora reputação corporativa. Contudo, não demonstra a mesma força sobre o valor de mercado.

A participação na carteira ISE mostrou influência positiva e significativa ao nível de 1% com a reputação corporativa, corroborando com o resultado anterior de Calegari *et al.* (2016). Entretanto, não se mostrou determinante para aumentar valor de mercado.



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



Empresas maiores apresentam maiores níveis de reputação, com significância ao nível de 1%, corroborando com o resultado anterior de Rosati e Faria (2019), ao justificar que as maiores organizações apresentam melhor desempenho ao relatar questões de sustentabilidade e indicadores de desempenho, pois possuem mais recursos para alocar em práticas sustentáveis e estão mais preocupadas com sua imagem pública, ao sofrer maior escrutínio público e a boa imagem atrai mais investidores.

Entretanto, empresas menores apresentam melhor desempenho *market-to-book*, com significância ao nível de 1%. O resultado é consistente com os achados de Zanon, Araújo e Nunes (2017), que também observaram que o tamanho da empresa tem uma relação negativa com seu valor de mercado.

## 5 CONCLUSÃO

O objetivo do estudo foi de analisar a influência das práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) e o engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na reputação corporativa e no valor de mercado das companhias abertas listadas na [B]<sup>3</sup>.

A partir da pesquisa realizada, foram observados resultados importantes. Os achados foram consistentes para indicar que empresas com maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) são mais propensas a se engajar com os compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O resultado sugere que o framework dos ODS contribui para as empresas adotar comportamento corporativo responsável e reduzir riscos socioambientais atrelados aos objetivos organizacionais.

O engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável mostrou-se um fator preponderante para a melhorar a reputação das empresas. Ao se considerar que a sociedade contemporânea caminha para um capitalismo de *stakeholders*, adotar os ODS nas estratégias organizacionais é uma oportunidade de sinalizar que a empresa se compromete em minimizar impactos ao meio ambiente e adicionar impactos positivos à sociedade.

O maior desempenho nos aspectos sociais, ambientais e de governança (ESG) apresentam melhor desempenho em reputação corporativa e melhor desempenho *market-to-book*. Dentre as narrativas sobre o ESG, há uma argumentação importante de que tais práticas estão relacionadas com a redução de riscos sobre os negócios, atraindo mais investidores e facilitando acesso a linhas de crédito menos onerosas, influenciado na reputação e no valor de mercado.

Ao se analisar o efeito conjunto da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e das práticas sociais, ambientais e de governança (ESG), foram observados resultados significativamente associados com maior reputação corporativa e desempenho em *market-to-book* nas empresas. As empresas que alinham as suas prioridades com os ODS e práticas ESG sinalizar se dedicar mais aos clientes, funcionários e outras partes interessadas, reduzindo riscos legais e de reputação.

A divulgação de informações ambientais, sociais e de governança, alinhadas com o compromisso corporativo de desenvolvimento sustentável, clarifica o posicionamento

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



empresarial e suas interações com as partes interessadas (fornecedores, concorrentes, clientes, investidores, mercados, funcionários, governos e comunidades locais), repercutindo na valorização da marca e no seu valor de mercado. No capitalismo de *stakeholders*, a prosperidade da empresa não está restrita à produção de desempenho financeiro e pagamento de dividendos. Para além disso, necessita demonstrar de que modo contribuiu positivamente com a sociedade.

Para além de suas possibilidades, o estudo apresenta algumas limitações. A primeira, é de se reportar apenas às empresas de capital aberto, com características específicas e não representativas de todos os tipos empresariais. Outra, é a análise eminentemente quantitativa, sem analisar os aspectos qualitativos das divulgações e dos relacionamentos empresariais com as partes interessadas. Estas limitações servem de caminhos para estudos futuros ampliar as discussões sobre as temáticas contempladas nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

AGGARWAL, P. Impact of sustainability performance of company on its financial performance: a study of listed Indian companies. **Global Journal of Management and Business Research Finance**, v. 13, n. 11, p. 61-70, 2013.

ALBUQUERQUE, R.; KOSKINEN, Y.; ZHANG, C. Corporate social responsibility and firm risk: Theory and empirical evidence. **Management Science**, v. 65, n. 10, p. 4451-4469, 2019. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2018.3043>.

ALSAYEGH, M. F.; RAHMAN R. A. R.; HOMAYOUN, S. Corporate economic, environmental, and social sustainability performance transformation through ESG disclosure. **Sustainability**, v. 12, n. 9, p. 3910, 2020. <https://doi.org/10.3390/su12093910>.

ANTONCIC, M.; BEKAERT, G.; ROTHENBERG, R.; NOGUER, M. Sustainable Investment-Exploring the Linkage between Alpha, ESG, and SDG's. **ESG, and SDG's (August 2020)**, 2020. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623459>.

BOIRAL, O.; HERAS-SAZARBITORIA, I.; BROTHERTON, M. Corporate sustainability and indigenous community engagement in the extractive industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 235, p. 701-711, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.06.311>.

BOFINGER, Y.; HEYDEN, K. J.; ROCK, B. Corporate social responsibility and market efficiency: Evidence from ESG and misvaluation measures. **Journal of Banking & Finance**, v. 134, p. 106322, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2021.106322>

BURKE, J. J.; CLARK, C. E. The business case for integrated reporting: **Insights from leading practitioners, regulators, and academics. Business Horizons**, v. 59, n. 3, p. 273–283, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2016.01.001>

BRANCO, M. C.; RODRIGUES, L. L. Corporate social responsibility and resource-based perspectives. **Journal of Business Ethics**, v. 69, n. 2, p. 111-132, 2006.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



BROOKS, C.; OIKONOMOU, I. The effects of environmental, social and governance disclosures and performance on firm value: A review of the literature in accounting and finance. **British Accounting Review**, v. 50, n. 1, p. 1–15, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2017.11.005>.

BUCHANAN, B.; CAO, X. X.; CHEN, C. Corporate social responsibility, firm value, and influential institutional ownership. **Journal of Corporate Finance**, v. 52, p. 73-95, 2018. , <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2018.07.004>.

CHAUHAN, Y.; KUMAR, S. B. Do investors value the non financial disclosure in emerging markets? **Emerging Markets Review**, [S. l.], v. 37, p. 32–46, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.ememar.2018.05.001>

CALEGARI, I. P.; GONÇALVES, R. S.; SERRANO, A. L. M.; RODRIGUES, J. M. Efeitos da reputação corporativa no custo de capital próprio em empresas brasileiras listadas. **Revista Universo Contábil**. v. 12, n. 1, p. 178-198, 2016. <https://doi.org/10.4270/ruc.2016110>.

CONSOLANDI, C.; PHADKE, H.; HAWLEY, J.; ECCLES, R. G. Material ESG Outcomes and SDG Externalities: Evaluating the Health Care Sector's Contribution to the SDGs. **Organization & Environment**, v. 33, n. 4, p. 511-533, 2020. <https://doi.org/10.1177/1086026619899795>

CHUN, R. Corporate reputation: meaning and measurement. **International Journal of Management Reviews**, v. 7, n. 2, p. 91-109, 2005.

CONWAY, E. Should we expect exemplary integrated reporting to increase organisational ESG ratings? In: **Responsibility and Governance**. Springer, Singapore, 2019. p. 135-162.

COSTA, D. V. F.; BOTELHO, D.; COSTA, M. P. C. Atitude socialmente responsável ou estratégia comercial: o caso do Pacto Global. **Revista Organizações em Contexto**, v. 9, n. 18, p. 143-165, 2013. <http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v9n18p143-165>.

DAROMES, F. E.; GUNAWAN, S. R. Joint impact of philanthropy and corporate reputation on firm value. **Jurnal Dinamika Akuntansi**, v. 12, n. 1, p. 1-13, 2020. <http://dx.doi.org/10.15294/jda.v12i1.21747>.

DAUGAARD, D.; DING, A. Global drivers for ESG performance: The body of knowledge. **Sustainability**, v. 14, n. 4, p. 2322, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14042322>.

DE LA FUENTE, G.; ORTIZ, M.; VELASCO, P. The value of a firm's engagement in ESG practices: Are we looking at the right side?. **Long Range Planning**, v. 55, n. 4, p. 102143, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2021.102143>.

DI VAIO, A.; VARRIALE, L.; DI GREGORIO, A.; ADOMAKO, S. Corporate social performance and non-financial reporting in the cruise industry: Paving the way towards UN Agenda 2030. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, 2022. <https://doi.org/10.1002/csr.2292>.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



DIJKMANS, C. KERKHOF, P.; BEUKEBOOM, C. J. A stage to engage: social media use and corporate reputation. **Tourism Management**, v. 47, p. 58-67, 2015.

FATEMI, A.; GLAUM, M.; KAISER, S. ESG performance and firm value: The moderating role of disclosure. **Global Finance Journal**, v. 38, p. 45-64, 2018.  
<https://doi.org/10.1016/j.gfj.2017.03.001>.

FELDMAN, P. M.; BAHAMONDE, R. A.; BELLIDO, I.V. A new approach for measuring corporate reputation. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 1, p. 53-66, 2014.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140102>.

FILBECK, A.; FILBECK, G.; ZHAO, X. Performance assessment of firms following sustainability ESG principles. **The Journal of Investing**, v. 28, n. 2, p. 7-20, 2019.  
<https://doi.org/10.3905/joi.2019.28.2.007>.

FLEMING, A.; WISE, R. M.; HANSEN, H.; SAMS, L. The sustainable development goals: A case study. **Marine Policy**, v. 86, p. 94-103, 2017.  
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.019>.

GARCÍA-MECA, E.; MARTINEZ-FERRERO, J. Is SDG reporting substantial or symbolic? An examination of controversial and environmentally sensitive industries. **Journal of Cleaner Production**, v. 298, p. 126781, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126781>.

GOUBRAN, S. On the role of construction in achieving the SDGs. **Journal of Sustainability Research**, v. 1, n. 2, p. 1-52, 2019. <https://doi.org/10.20900/jsr20190020>.

HAAS, B.; FLEMING, A.; HAWARD, M.; MCGEE, J. Big fishing: the role of the large-scale commercial fishing industry in achieving Sustainable Development Goal 14. **Reviews in Fish Biology and Fisheries**, v. 29, n. 1, p. 161-175, 2019.  
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.09.008>.

HARYMAWAN, I.; NASIH, M.; SALSABILLA, A.; PUTRA, F. K. G. External assurance on sustainability report disclosure and firm value: evidence from Indonesia and Malaysia. **Questões de Empreendedorismo e Sustentabilidade**, v. 7, n. 3, p. 1500-1512, 2020.  
<http://doi.org/10.9770/jesi.2020.7.3>

HARJOTO, A.; JO, H. Corporate governance and CSR nexus. **Journal of Business Ethics**, v. 100, n. 1, p. 45-67, 2011. <https://doi.org/10.1007/s10551-011-0772-6>.

IONESCU, G. H.; FIROIU, D.; PIRVU, R.; VILAG, R. D. The impact of ESG factors on market value of companies from travel and tourism industry. **Technological and Economic Development of Economy**, v. 25, n. 5, p. 820-849, 2019.  
<https://doi.org/10.3846/tede.2019.10294>.

IKE, M.; DONOVAN, J.; TOPPLE, C.; MASLI, E. The process of selecting and prioritizing corporate sustainability issues: insights for achieving the Sustainable Development Goals.





**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



O'DONOGHUE, I. M. La contribución de las grandes multinacionales a la agenda de desarrollo 2030. 2022.

ODRIOZOLA, M. D.; BARAIBAR-DIEZ, E. Is corporate reputation associated with quality of CSR reporting? Evidence from Spain. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 24, n. 2, p. 121-132, 2017. <https://doi.org/10.1002/csr.1399>.

OGINNI, O.; OMOJOWO, A. Sustainable development and corporate social responsibility in sub-Saharan Africa: Evidence from industries in Cameroon. **Economies**, v. 4, n. 2, p. 10, 2016. <https://doi.org/10.3390/economies4020010>.

PATTBERG, P.; WIDERBERG, O. Transnational multistakeholder partnerships for sustainable development: conditions for success. **Ambio**, v. 45, n. 1, p. 42-51, 2016. <https://doi.org/10.1007/s13280-015-0684-2>.

PINEDA-ESCOBAR, M. Moving the 2030 agenda forward: SDG implementation in Colombia. **Corporate Governance: The International Journal of Business in Society**, v. 19, n. 1, p. 176-188, 2019.

PINTO, L. J. S.; FREIRE, F. S. Reflexões acerca das diversas proxies para a reputação corporativa nas pesquisas em finanças e/ou contabilidade. **Revista Administração em Diálogo**, v. 22, n. 2, p. 29-43, 2020.

PRUDÊNCIO, P.; FORTE, H.; CRISÓSTOMO, V.; VASCONCELOS, A. Efeito da diversidade do conselho de administração e da diretoria executiva na Responsabilidade Social Corporativa. **BBR - Brazilian Business Review**, v. 18, p. 118-139, 2021.

PUREZA, A. P.; LEE, K. Corporate social responsibility leadership for sustainable development: An institutional logics perspective in Brazil. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 27, n. 3, p. 1410-1424, 2020. <https://doi.org/10.1002/csr.1894>.

RAMOS, D. L.; CHEN, S.; RABEEU, A.; RAHIM, A. B. A. Does SDG Coverage Influence Firm Performance? **Sustainability**, v. 14, n. 9, p. 4870, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14094870>

REDECKER, A. C.; TRINDADE, L. M. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: Um diálogo entre a função social instituída pela lei n. 6.404/76 e a geração de valor. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, v. 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

RIZZI, D. I.; MAZZIONI, S.; MOURA, G. D.; ORO, I. M. Fatores determinantes da conformidade dos relatórios integrados em relação às diretrizes divulgadas pelo International Integrated Reporting Council. **RGSA (ANPAD)**, v. 13, n. 1, p. 21-39, 2019.







# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



dominante. A partir de esto, se sugiere la adopción de estrategias para la implementación de sistemas alimentarios alternativos, ya que se necesitan cambios en los principios que guían las formas de vida, de consumo, de transporte y de alimentación, que sean diferentes a la orientación actual, entendiendo el impacto en la salud de los individuos y las repercusiones en el planeta. Se detecta la urgencia de un cambio hacia la sostenibilidad, incluyendo la construcción de sistemas alimentarios más resistentes, justos, saludables y sostenibles. Para ello, el desarrollo de acciones sinérgicas entre diferentes actores y sectores de la sociedad, y el fortalecimiento y mejora de las políticas públicas basadas en sistemas alimentarios más sanos y sostenibles que integren la salud ambiental, el bienestar y la salud humana y planetaria.

**Palabras clave:** Sistemas alimentarios. Sindemia global. Agroecología. Agroindustria.

## ABSTRACT

An exploratory reflection is presented on the relationship of the Global Syndemic to the dominant food system. For this, a narrative review of the literature was used, in which it was possible to evidence that the pandemics of malnutrition/hunger/food insecurity and obesity, together with climate change present an important point of convergence with the way food is produced, processed, distributed, marketed and consumed, which is the unsustainability of current food systems, the hegemonic, dominant food system. From this, it is suggested the adoption of strategies for implementing alternative food systems, since there is a need for changes in the principles that guide the ways of life, consumption, transportation and food, which are different from the current orientation, understanding the impact on the health of individuals and the repercussions on the planet. We detect the urgency of a change towards sustainability, including the construction of more resilient, fair, healthy, and sustainable food systems. This requires the development of synergistic actions among the different actors and sectors of society, and the strengthening and improvement of public policies based on healthier and sustainable food systems that integrate environmental health, well-being, human and planetary health.

**Keywords:** Food Systems. Global Syndemy. Agroecology. Agroindustry.

## INTRODUÇÃO

Com o acelerado processo de urbanização ocorrido, ainda no final do século XIX, com maior expressividade, entre as décadas de 1950 e 1980, no Brasil, provocou grandes mudanças na produção agrícola, nos sistemas de abastecimento e nos costumes alimentares da população, com aumento na demanda por alimentos, levando à produção em grande escala, aplicação das modernas tecnologias produtivas e concentração da comercialização em redes de supermercados (CRUZ et al, 2022).

Este sistema agroindustrial de produção de alimentos, aumentou a oferta de matérias-primas alimentares, com uso intensivo do solo, monocultura, irrigação, aplicação de fertilizante inorgânico, controle químico de pragas e manipulação genética de plantas, associados as



modernas tecnologias produtivas (GLIESSMAN, 2014). O campo passou a produzir bens padronizados de preço baixo, oferta regular e acesso universal.

Assim, a produção cresceu, a diversidade diminuiu e a dieta alimentar se tornou mais homogênea, resultando em um aumento dos níveis de processamento dos alimentos produzidos por grandes indústrias, um incremento de novos gêneros alimentícios, processados ou não nativos, e um importante desperdício de alimentos em toda a cadeia produtiva, com perdas nas lavouras, nos supermercados e nos lares. Além disso, resultando em danos à saúde, gerando consequências sociais e ao meio ambiente, mostrando que a alimentação mundial não está seguindo na direção sustentável. Ademais, autores, descrevem relações entre agricultura industrial e mudanças climáticas (SCHNEIDER; PREISS, 2020; CRUZ et al, 2022).

E esse advento, segundo Boyd Swinburn, professor da Escola de Saúde da População da Universidade de Auckland, na Nova Zelândia, possui conexão clara com o conceito de Sindemia, uma sinergia de epidemias, uma vez que, afetam a maioria das pessoas em todos os países e regiões do mundo, coexistem no tempo e lugar, interagem entre si para produzir sequelas complexas e compartilham fatores sociais fundamentais comuns (SWINBURN et al., 2019). Os mesmos autores, descrevem as três principais pandemias, da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, que ameaçam a saúde do mundo, gerando impactos adversos umas sobre as outras, devido a consequências na oferta, na disponibilidade, na aquisição e no consumo de alimentos e seus reflexos desiguais na soberania e (in) segurança alimentar.

A partir do cenário de desenvolvimento local e regional, considerando a importância estratégica dos sistemas alimentares para a promoção da saúde em diferentes dimensões e escalas, no diálogo com as grandes mudanças que vêm acontecendo no mundo e a Agenda de transformações necessárias, pactuadas a nível global (2015-2030), a partir de reflexões sobre a Agenda 2030 em conexão com conceitos como sindemia.

Dessa forma, busca-se verificar a relação da Sindemia Global sobre o sistema alimentar dominante, evidenciando a necessidade de sistemas alimentares alternativos, sustentáveis e promotores de dietas saudáveis, para a promoção da saúde nas diferentes escalas: local, regional, nacional e global.

Para tanto, apresenta-se ao longo do texto uma sistematização de conceitos considerados centrais e privilegia-se com referências e fontes de informações produzidos no decorrer do período de pesquisa. Os documentos selecionados apresentam análises da literatura sobre Sindemia Global e sistemas alimentares, produzidos por diferentes grupos de especialistas em soberania e segurança alimentar e nutricional, ou por especialistas em biodiversidade e mudanças climáticas. Considera-se que o levantamento de estudos com essa temática contribui para o debate atual sobre uma problemática ampla e complexa, levantando questões e colaborando para a atualização do conhecimento sobre a relação dos sistemas alimentares e consequências das epidemias, pandemias e sindemia, experienciadas nos últimos anos.

O estudo está estruturado em seções, além desta introdutória e das considerações finais. A primeira seção consta dos aspectos metodológicos da pesquisa. A seção seguinte, compreende o desenvolvimento do estudo, descrito em duas subseções, em que aborda a relação da sindemia



com o sistema alimentar dominante, e a segunda aponta alternativas, presentes na literatura investigada, para sistemas alimentares.

## METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do estudo, a metodologia utilizada foi uma pesquisa básica, com abordagem qualitativa, objetivamente exploratória a partir de uma pesquisa bibliográfica narrativa. Uma revisão de literatura narrativa apresenta uma temática mais aberta, não possui uma questão específica bem definida, não exige um protocolo rígido para sua confecção, portanto a busca das fontes não é pré-determinada e específica (CORDEIRO et al., 2007). Visto a abrangência da temática e a dificuldade em estabelecer uma pergunta de pesquisa precisa, a revisão narrativa foi utilizada por possibilitar uma discussão ampliada.

A revisão foi realizada de forma não sistemática no período de julho e agosto de 2022. As buscas se basearam na investigação de sistemas alimentares alternativos, local e regional, componente essencial de sistemas alimentares sustentáveis, como solução para a síndrome global de obesidade, desnutrição/fome e mudanças climáticas.

A busca bibliográfica foi realizada nas bases de dados *Science Direct*, Literatura Latino Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (*LILACS*), *Web of Science*, Google Acadêmico, Portal Periódicos Capes e Catálogo Capes de Teses e Dissertações. A busca incluiu as palavras-chaves: *Syndemic*, *Food System Sustainable*, *Food sovereignty and security*, combinados com *Regional Development*, *Sustainable Development Goals* (SDG/ODS), além de operadores booleanos “and”, “or”.

As buscas nas bases de dados de pesquisa foram realizadas, sem limitação de país do estudo ou área de conhecimento. Foram incluídos estudos originais, de revisão e literatura nos idiomas inglês, espanhol e português.

A seleção dos estudos que compõe uma revisão narrativa é considerada como de menor evidência científica devido a arbitrariedade de seleção, apresentando grande interferência da percepção subjetiva (CORDEIRO et al., 2007). Contudo, são consideradas essenciais para contribuições no debate de determinadas temáticas, levantando questões e colaborando para a atualização do conhecimento (ROTHER, 2007).

Considerando as temáticas relacionadas ao intento da pesquisa, o desenvolvimento foi dividido em duas seções, conforme descrito na introdução.

## DESENVOLVIMENTO

O sistema alimentar global é hoje o mais importante vetor de destruição da biodiversidade, o segundo determinante das mudanças climáticas, logo após a queima de combustíveis fósseis e



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



uma ameaça decisiva à saúde humana, tanto em função das formas predominantes de criação animal, como pela pandemia mundial de desnutrição/fome/insegurança alimentar e obesidade, hoje reconhecidas como uma sindemia global que afeta a maioria das pessoas em todos os países do mundo (FOLU, 2019; SWINBURN et al, 2019; ABRAMOVAY, 2021).

O documento “A Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas” elaborado e publicado em 2019 por uma comissão do periódico *The Lancet*, aponta que as causas destas três pandemias estão relacionadas aos interesses do modelo hegemônico do sistema agroalimentar global, perfazendo os principais determinantes da sindemia. Eles abrangem três componentes fundamentais: as cadeias que vão da produção à comercialização de alimentos, os ambientes alimentares e as práticas alimentares (HLPE, 2017). Compondo um conjunto de estruturas tecnológicas e sociais que condensam a escolha de matérias-primas, a produção e distribuição de alimentos até ao seu consumo (POULAIN, 2013). A depender de como estejam organizados, podem aprofundar ou reduzir iniquidades sociais e de saúde.

Dessa forma, verifica-se, a necessidade de reconsiderar o sistema alimentar dominante com a proposição de sistemas alimentares alternativos, a partir da relação destes com a Sindemia Global.

**Sistema alimentar dominante e sua relação com a Sindemia**

Os sistemas alimentares possuem potencial de nutrir a saúde e apoiar a sustentabilidade (WILLETT et al., 2019). No entanto, com a introdução da agricultura pelos seres humanos e o aumento da densidade populacional, majoritariamente urbana, o acesso aos alimentos vem apresentando diversas modificações, tanto em relação às formas de produção, processamento e comercialização, quanto aos padrões de consumo. Ao longo do século XX, com a aplicação das modernas tecnologias produtivas, impactos negativos no sistema alimentar e na sociedade começam a surgir em decorrência de práticas da agricultura moderna (MARTINELLI, 2018).

Esse sistema alimentar, moldado a partir da Revolução Verde, mobilizou empresas, governos e segmentos importantes da sociedade civil para um espetacular aumento da produção agropecuária global. Denominado como sistema agroalimentar hegemônico, dominante ou também chamado de agronegócio, modernizando a agricultura e ampliando a produção agrícola e pecuária.

Em conjunto com a modernização da agricultura, a revolução industrial, a introdução de alimentos e produtos industrializados, ocorrem mudanças no padrão de vida e de aquisição e consumo alimentar da população mundial. Uma redução das atividades com tendências ao sedentarismo, é balizada, e o consumo de uma alimentação baseada em alimentos ricos em gorduras, sódio, aditivos, conservantes e pouco diversificada, impactando no estado nutricional da população, demarcando, assim, uma preocupação em relação a saúde da população, com números cada vez mais significativos de casos de desnutrição e, também, o agravamento de uma epidemia de obesidade global.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Nesse cenário, o contexto global de segurança alimentar, conforme dados divulgados pelo “*The State of Food Security and Nutrition in the World*” (SOFI, 2022), revela que cerca de 828 milhões de pessoas no mundo foram afetadas, em 2021, pela fome, 56,5 milhões na América Latina e Caribe e 15,4 milhões no Brasil (FAO, 2022). Dados do II VIGISAN, pesquisa realizada no Brasil entre os anos 2021/22, agregam aos dados da SOFI 2022, revelando os 33,1 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, o que denota condições restritas de acesso aos alimentos, provocando desvios nutricionais como baixo peso e/ou excesso de peso (REDE PENSSAN 2022).

Ao mesmo tempo que, a Organização Mundial da Saúde (OMS) registra que a obesidade é um dos mais graves problemas de saúde que acomete o mundo todo, com estimativas para 2025 de 2,3 bilhões de adultos estejam acima do peso, sendo 700 milhões de obesos. Em território nacional estes dados trilharam os mesmos pressupostos, ao considerar as informações divulgadas pela Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), em que registra-se um aumento significativo na proporção de excesso de peso (obeso e sobrepeso) na população adulta Brasileira, entre os anos de 2013 e 2019, de 56,9% para 60,3%, seguindo os percentuais para obesidade de 20,8% para 25,9% (IBGE, 2019).

Nota-se que, a múltipla carga da má nutrição, sendo a coexistência de subnutrição, sobrepeso, e obesidade na mesma população, se intensificaram nos últimos anos, afetando a saúde e a qualidade de vida das pessoas, causando diversas doenças e trazendo consequências sociais e econômicas para os indivíduos, comunidade e governos (FAO, 2022).

A partir do conceito de Sindemia Global, publicado pela primeira vez no *The Lancet*, foi identificado a existência de conexões relevantes entre a os números impactantes relacionados a má nutrição em todas as formas, tais como obesidade e desnutrição, com as adversidades climáticas do meio ambiente e sistemas alimentares, em que é possível inferir que a sindemia global é fruto do modelo hegemônico e globalizado de produção e consumo de alimentos, do sistema de alimentação, transporte, organização urbana e uso da terra.

Sob a perspectiva e consequências das mudanças climáticas, percebe-se alterações no rendimento do sistema alimentar, na cadeia de suprimentos e o no conteúdo de nutrientes, mais especificamente de micronutrientes, com consequência no aumento da insegurança alimentar, da desnutrição e obesidade. Conjuntamente, o advento da Covid-19 refletiu diretamente na renda, emprego e preços mais altos de produtos e alimentos, associados a interrupção na cadeia de suprimentos de alimentos, contribuindo para o aumento da fome, da insegurança alimentar, da desnutrição e da obesidade, ao considerar o aumento no consumo de alimentos de custo e disponibilidade mais acessíveis, contudo pobres nutricionalmente, produtos à base de farináceos refinados, açúcares, sal e gorduras, baratos, saborosos e amplamente disponíveis, além de, uma longa vida útil e altamente palatáveis, o que de forma genérica remete-se aos alimentos ultraprocessados (ALPINO et al, 2022).

Com a evolução do sistema alimentar, centrado em grandes cadeias de suprimentos, com características corporativas, trasladando a hegemonia nas relações de poder e ordenamento no sistema agroalimentar dos estados-nações para as corporações transnacionais, pressupõem-se uma conexão entre *food regimes theory* (teoria dos regimes alimentares), segundo McMichael e Friedmann (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989), a divisão dos alimentos por nível e



propósito de processamento, ou seja, alimentos industrializados, denominados como ultraprocessados, conforme classificação NOVA (MONTEIRO et al., 2016) e a sinergia de pandemias e sobreposição de sindemias, englobando a visão da Sindemia Global, conforme Swinburn et al (2019).

As interações destes fatores comuns determinantes da obesidade, da desnutrição, insegurança alimentar e mudanças climáticas, potencializam, mutuamente, influências e cargas para a sociedade, representando um avanço no olhar complexo sobre os desvios alimentares e nutricionais. Verifica-se a sinergia das pandemias, ocorrendo mundialmente, na mesma população, ao mesmo tempo e local, com impacto biológico, social, econômico e cultural adverso umas sobre as outras, sendo fomentadas por forças sociais de grande escala com um impacto desigual nas populações marginalizadas (MENDENHALL; SINGER, 2020).

Pryor e Dietz (2022), direcionam para o fortalecimento dos sistemas alimentares locais e regionais como uma solução comum para as sindemia de Covid-19, obesidade e insegurança alimentar e a sindemia global de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, assim como para o alcance de sistemas alimentares sustentáveis, promovendo a produção e o consumo sustentável de alimentos e priorizando a força de trabalho da cadeia de suprimentos de alimentos.

Dessa forma, a seção seguinte busca abordar sobre sistemas alimentares alternativos e resilientes, como estratégias para a soberania e segurança alimentar global, em especial nos tempos de crises sanitárias.

### **Sistemas alimentares alternativos**

Cada vez mais o modelo hegemônico de produção, processamento e distribuição de alimentos tem sido questionado, por causar inúmeros conflitos que abrangem questões sociais, ambientais e de saúde, observadas na atual sindemia global, mas também pelos limites ou exclusão de pequenos produtores no que se refere ao acesso a mercados (CARVALHO, 2021; GARCIA et al, 2022).

A partir da crítica das contradições dos sistemas alimentares dominantes, tem sido possível identificar alternativas viáveis por meio do fortalecimento de redes alimentares alternativas e do comércio justo (GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012). Isto posto, sistemas alimentares alternativos podem ser compreendidos como o arranjo de práticas que apontam possibilidades para resolver os limites e contradições do modelo alimentar dominante (DEVERRE; LAMINE, 2010). Essas práticas são estudadas principalmente através de experiências que envolvem temas como comércio justo, canais curtos de comercialização, valorização da produção local, alimentos diferenciados, selos e qualidades, articulando a oferta dos produtores a indicadores de produção específicos (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2017).

Dessa forma, os sistemas alimentares alternativos estão em busca de novas relações entre o campo e a cidade, visando uma relação mais próxima e justa entre quem produz e quem consome, podendo ser estudados por meio das estruturas dos canais de comercialização (DAROLT, 2013; DAROLT; ROVER, 2021). Os canais de comercialização são as alternativas



possíveis para a disponibilização de um produto para consumidores finais e que, em estruturas formais ou informais, conseguem atender aos interesses tanto de produtores como de consumidores, mesmo quando os produtos passam por vários níveis de intermediação (TELLES; STREHLAU, 2006; GARCIA et al, 2022).

A ideia de sistemas alimentares alternativos remete à diversidade de iniciativas que ensaiam outras possibilidades de produção e suprimento de comida, ao conceber estratégias de enfrentamento, sobretudo no mundo ocidental, aos efeitos deletérios engendrados pelos grandes impérios agroalimentares (MARTIL; ANJOS, 2020).

No caso de produtos da biodiversidade nativa e também com origem na produção familiar, alguns circuitos alternativos vêm conseguindo modificar as relações de dependência dos produtores agroextrativistas a circuitos longos, conhecidos por possuírem historicamente muitos intermediários, e têm contribuído para a manutenção de diversas famílias no campo pelo incremento de renda (DINIZ; CERDAN, 2017; BISPO et al., 2021). As feiras livres, em boa medida, exprimem uma faceta dessa tendência, especialmente as que se baseiam na comercialização de produtos orgânicos ou ecológicos.

Em um caminho alternativo, o produtor tem, nos mercados institucionais, as vias alternativas para comercialização, preservando suas características estruturais, como escalas reduzidas de produção, circuitos curtos de comercialização, produção a alimentos *in natura*, frescos e orgânicos (BORTOLOTTI, 2019). Dessa forma, Wilkinson (2008) identifica quatro formas tradicionais de o agricultor familiar comercializar os produtos agrícolas: acesso direto, através dos mercados locais e/ou informais; através de atravessadores; integração com a agroindústria, um traço dominante do regime alimentar corporativo; venda institucional através de compras realizadas pelo poder público, que é considerado um canal alternativo.

Os mercados institucionais são geralmente conduzidos pelo Estado e atores sociais, englobando as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos. No Brasil, experiências com compras institucionais no modelo de cadeias/circuitos curtos, que abarcam o desenvolvimento rural e a proteção social por meio da compra de alimentos locais e de agricultores familiares, têm se proliferado com resultados bastante exitosos, tais como alimentação escolar, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o extinto Programa de Alimentação Aquisição de Alimentos (PAA), hospitais, presídios, entre outros, tornando-se especialmente estratégicos para consolidar a cadeia em dinâmicas que favoreçam a sociobiodiversidade e a segurança e soberania alimentar e nutricional (BORTOLOTTI, 2019; PARRADO-BARBOSA; RUIZ; TRICHES, 2022; RAMOS; CRUZ; SOUZA, 2022).

De modo geral, sistemas alimentares alternativos, buscam promover um tipo de agricultura mais ecológica, com menos emissões de carbono emitidas no transporte, e com diversos benefícios socioeconômicos para agricultores, comunidades rurais, lojas de pequena dimensão e até para os consumidores, através de um aumento de consumo de alimentos mais saudáveis (FIALHO, 2020).

Refletir sobre sistemas alimentares alternativos implica problematizar distintas e complexas variáveis que, em alguma medida, influenciam nas dimensões do produzir, colher, processar,





# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



BISPO, Tayline Walverde *et al.* Cadeias produtivas dos frutos nativos do Cerrado: estudo de caso sobre o agroextrativismo no Vale do Rio Urucua em Minas Gerais e no Sul Maranhense. **Informe GEPEC**, [s. l.], v. 25, p. 133–152, 2021. DOI: 10.48075/igepec.v25i0.26388. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26388>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BORTOLOTTI, Mônica Aparecida. **Práticas alimentares dos agricultores familiares no contexto do terceiro regime alimentar: um estudo de caso do município de Palmitos/SC**. Orientador: Dr. Nilson Maciel de Paula. 2019. 156 p. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/66331/R%20-%20T%20-%20MONICA%20APARECIDA%20BORTOLOTTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BURIGO, André Campos; PORTO, Marcelo Firpo. Agenda 2030, saúde e sistemas alimentares em tempos de sindemia: da vulnerabilização à transformação necessária. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 26, v. 10, p. 4411-4424, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/p36TMkBKMZqnkxD7WXcfbxx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

CARON, Patrick. *et al.* Sistemas Alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In.: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio. **Sistemas Alimentares no século XXI: Debates Contemporâneos**. Editora UFRGS, 2020. p.25- 50. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211399/001115756.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

CARVALHO, Karina de Paula. As conexões entre o sistema alimentar dominante e a covid-19: desafios à Segurança Alimentar e Nutricional no tempo presente e após. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021011, 2021. DOI: 10.20396/san.v28i00.8661416. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661416>. Acesso em: 31 ago. 2022.

CORDEIRO, Alexander Magno *et al.* Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**. v. 34, n. 6, pp. 428-431, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-69912007000600012>. Acesso em: 31 ago. 2022.

CRUZ, Maria Sirlene da *et al.* Comprando qualidade: costume, gosto e reciprocidade nas feiras livres do Vale do Jequitinhonha. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 60, n. spe, ed. e245926, p. 1-20, 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.245926>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/CYdJ3VwDWCz3FXbTdHCWb6H/?lang=pt#>. Acesso em: 31 ago. 2022.



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



DAROLT, Moacir Roberto. Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. In: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. 393. ed. Curitiba: Kairós, 2013. cap. 2, p. 139-170. ISBN 978-85-63806-16-1. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2013/07/Livro-AGROECOLOGIA-FINAL-IMPRESSO.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DAROLT, Moacir Roberto; ROVER, Oscar José. **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social**. Florianópolis: Estúdio Semprelo, 2021. ISBN 978-65-991203-2-9. Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-10/circuitos\\_curtos\\_2.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/circuitos_curtos_2.pdf). Acesso em: 31 ago. 2022.

DEVERRE, Christian.; LAMINE, Claire. Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. **Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires**, n. 317, p. 57-73, mai/jun. 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/economierurale/2676>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DINIZ, Janaína Deane de Abreu Sá; CERDAN, Claire. Produtos da sociobiodiversidade e cadeias curtas: aproximação socioespacial para uma valorização cultural e econômica. In: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 259- 280, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/232245/001020657.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. Food and Agriculture Organization of the United Nations International Fund for Agricultural Development | United Nations Children’s Fund United Nations World Food Programme | World Health Organization. **The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)**. Rome, Italy: [s. n.], 2022. 260 p. ISBN 978-92-5-136499-4. DOI <https://doi.org/10.4060/cc0639en>. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

FOLU. **The Food and Land Use Coalition**. Growing Better Ten Critical Transitions for Transform Food and Land Use. September, 2019. Disponível em: <https://www.foodandlandusecoalition.org/global-report/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

FIALHO, Luís Pedro Subtil. **Como contribuir para a sustentabilidade sendo economicamente viável: estudo de casos dos Sistemas Alimentares Alternativos**. Orientador: Doutora Maria Fátima Ferreiro. 2020. 85 p. Dissertação (Mestre em Economia da Empresa e da Concorrência) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/21808/4/master\\_luis\\_subtil\\_fialho.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/21808/4/master_luis_subtil_fialho.pdf). Acesso em: 31 ago. 2022.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and The State System: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93–117, 1989. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Philip->



# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Mcmichael/publication/309717358\_The\_world-historical\_development\_of\_agriculture\_western\_agriculture\_in\_comparative\_perspective/link/s/6231f874069a350c8b922051/The-world-historical-development-of-agriculture-western-agriculture-in-comparative-perspective.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

GARCIA, Jessica Pereira *et al.* Dinâmicas alimentares alternativas e gastronomia: consumo de produtos locais em restaurantes de Brasília. **Revista Grifos**, [s. l.], v. 31, n. 57, p. 1-18, 31 mar. 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v31i57.6729>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/359538658\\_DINAMICAS\\_ALIMENTARES\\_ALTERNATIVAS\\_E\\_GASTRONOMIA\\_CONSUMO\\_DE\\_PRODUTOS\\_LOCAIS\\_EM\\_RESTAURANTES\\_DE\\_BRASILIA](https://www.researchgate.net/publication/359538658_DINAMICAS_ALIMENTARES_ALTERNATIVAS_E_GASTRONOMIA_CONSUMO_DE_PRODUTOS_LOCAIS_EM_RESTAURANTES_DE_BRASILIA). Acesso em: 31 ago. 2022.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems**. 3rd Edition. ed. Boca Raton: CRC Press, 2014. 405 p. ISBN 9780429153709. DOI <https://doi.org/10.1201/b17881>. Disponível em: <https://doi.org/10.1201/b17881>. Acesso em: 31 ago. 2022.

GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie; GOODMAN, Michael K. **Alternative Food Networks**. 1. ed. London: Routledge, 2012. 320 p. ISBN 9780203804520. DOI <https://doi.org/10.4324/9780203804520>. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203804520/alternative-food-networks-david-goodman-michael-goodman-melanie-dupuis>. Acesso em: 31 ago. 2022.

HENDLER, Vanessa Magnus; RUIZ, Liziane Nicolodi Francescato; OLIVEIRA, Luciana Dias de. Sociobiodiversidade na escola, promoção da saúde, da sustentabilidade e da cultura: um movimento em construção no município de Mostardas/ RS. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, v. 15, n. 1, p. 115-134, jan-jun 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar/article/view/9949>. Acesso em: 31 ago. 2022.

HLPE. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. **Nutrition and food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome: HLPE; 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde - PNS**, 2019. In: **Sidra**: sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns/pns-2019#Antropometria> >. Acesso em: 31 ago. 2022.

MARTINELLI, S. S. **Critérios para aquisição e consumo de alimentos no desenvolvimento de sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis**. Tese (doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Nutrição. Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/189327/PNTR0213-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

# III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



MENDENHALL, Emily; SINGER, Merrill. What constitutes a syndemic? Methods, contexts, and framing from 2019. **Current Opinion in HIV and AIDS**, v. 15, n. 4, p. 213–217, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1097/COH.0000000000000628>. Acesso em: 31 ago. 2022.

MONTEIRO, Carlos Augusto. et al. NOVA. The Star Shines Bright (Food Classification. Public Health). **World Nutrition**, v. 7, n. 1–3, p. 28–38, 2016. Disponível em: <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/5>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PAULA, Natália Ferreira de, BEZERRA, Islandia; PAULA, Nilson Maciel. Saúde coletiva e agroecologia : necessárias conexões para materializar sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis. **Saúde em Debate**, v. 46, n. spe2, p. 262–276, 2022. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5009>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PARRADO-BARBOSA, Alvaro; RUIZ, Eliziane Nicolodi; TRICHES, Rozane Marcia. **Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos**. [S. l.]: UFFS, 2022. 321 p. Disponível em: [https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/sustentabilidade\\_circuitos\\_curtos\\_de\\_abastecimento\\_e\\_compras\\_publicas\\_de\\_alimentos](https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/sustentabilidade_circuitos_curtos_de_abastecimento_e_compras_publicas_de_alimentos). Acesso em: 31 ago. 2022.

POULAIN, Jean-Pierre. **Sociologia da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar**. Tradução: Rossana Pacheco da Costa Proença, Carmen Sílvia Rial, Jaimir Conte. 2.ed. Florianópolis: EDUFSC, 2013. 286p.

PRYOR, Sydney; DIETZ, William. The COVID-19, Obesity, and Food Insecurity Syndemic. **Current Obesity Reports**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 70-79, Set 2022. DOI 10.1007/s13679-021-00462-w. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9399358/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

RAMOS, Mariana Oliveira; CRUZ, Fabiana Thomé da; SOUZA, Gabriela Coelho-de-. Cadeia do açaí juçara no sul do Brasil: reflexões sobre sua trajetória como instrumento de proteção e valorização da sociobiodiversidade na Mata Atlântica. In: PARRADO-BARBOSA, Alvaro; RUIZ, Eliziane Nicolodi; TRICHES, Rozane Marcia. **Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos**. [S. l.]: UFFS, 2022. cap. 4, p. 93-110. Disponível em: [https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/sustentabilidade\\_circuitos\\_curtos\\_de\\_abastecimento\\_e\\_compras\\_publicas\\_de\\_alimentos](https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/sustentabilidade_circuitos_curtos_de_abastecimento_e_compras_publicas_de_alimentos). Acesso em: 31 ago. 2022.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN). - **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. II VIGISAN. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry; BANKS, Jo. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel de cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento



**III SLAEDR**  
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III ELAGS** ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL  
**VII SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022**

PROMOTORES:



APOIO:



rural. In: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 27-51, 2017. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/232245/001020657.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v-vi, 17 jul. 2007. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SCHNEIDER, Sergio; PREISS, Potira Viegas. **Sistemas alimentares no século XXI debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. 360 p. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211399/001115756.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SWINBURN, Boyd A. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. **The Lancet**, [s. l.], v. 393, n. 10173, p. 791-846, 23 fev. 2019. DOI 10.1016/S0140-6736(18)32822-8. Disponível em:

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30700377/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

TELLES, Renato; STREHLAU, Vivian Iara. **Canais de marketing & distribuição: conceitos, estratégias, modelos de decisão**. São Paulo: Saraiva, 2006.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

WILLETT, Walter *et al.* Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. **The Lancet**, [s. l.], v. 393, n. 10170, p. 447-492, 2 fev. 2019. DOI 10.1016/S0140-6736(18)31788-4. Disponível em:

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30660336/>. Acesso em: 31 ago. 2022.