



Editora **UNIJUI**

Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em
Desenvolvimento Regional

Volume 18, Número 52

Jul./Set. 2020

ISSN 2237-6453

Qualis B2

REVISTA ELETRÔNICA

desenvolvimento  em
QUESTÃO

Reitora
Vice-Reitora de Graduação
Vice-Reitor de Pós-Graduação
Pesquisa e Extensão
Vice-Reitor de Administração



Cátia Maria Nehring
Fabiana Fachinetta
Fernando Jaime González

Dieter Rugard Siedenberg



Editora UNIJUI

Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí, Ijuí, RS, Brasil)

Rua do Comércio, 3000
Bairro Universitário
98700-000 – Ijuí – RS – Brasil
Fone: (0__55) 3332-0217
editora@unijui.edu.br
www.editoraunijui.com.br
www.facebook.com/unijuieditora/

Editor
Diretor Administrativo
Programador Visual

Fernando Jaime González
Anderson Konagevski
Alexandre Sadi Dallepiane



ISSN 2237-6453
Ano 18 • nº 52 • Jul./Set. 2020

DACEC – Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí

Contato dquestao@unijui.edu.br

Editor-geral Daniel Knebel Baggio, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil

Editor-adjunto David Basso, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil

Editora de texto e de layout e leitora de prova Rosemeri Lazzari, Editora Unijuí, Brasil

Revisão Editora Unijuí

Comitê Editorial

- Airton Adelar Mueller, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil
- Daniel Knebel Baggio, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil
- David Basso, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil
- Sérgio Luís Allebrandt, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil

Conselho Editorial

- Airton Cardoso Cançado, Universidade Federal do Tocantins – UFT, Brasil
- Benedito Silva Neto, Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, Brasil
- Carlos Aguedo Nagel Paiva, Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, Brasil
- Fabio Henrique Soares Angeoletto, Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT, Brasil
- Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Brasil
- Gilmar Antonio Bedin, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil
- Ilse Maria Beuren, Universidade Regional de Blumenau – FURB, Brasil
- Ivo Marcos Theis, Universidade Regional de Blumenau, Brasil
- Jorge Romano, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ, Brasil
- José Eduardo Faria, Universidade de São Paulo – USP, Brasil
- Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Brasil
- Marines Zandavali Grando, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Brasil
- Nelson Giordano Delgado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ, Brasil
- Victor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral – UNL, Santa Fe, Argentina

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	6
Patrimônio Territorial: Abordagens Teóricas e Indicativos Metodológicos para Estudos Territoriais	12
<i>Valdir Roque Dallabrida</i>	
Juventudes Rurais: Projetos de Emancipação Social.....	33
<i>Joel Orlando Bevilaqua Marin</i>	
O Fazer Científico a Partir dos Grupos de Pesquisa da Área da Administração: Em Busca da Criatividade de Celso Furtado.....	55
<i>Raphaela Reis Conceição Castro Silva, Luis Moretto Neto</i>	
Estudo Comparativo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na Região Metropolitana do Vale do Paraíba-SP	75
<i>Paulo Alexandre Fuzaro , Monica Franchi Carniello</i>	
Processo Decisório nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Saúde de Minas Gerais	101
<i>Edson Arlindo Silva, Claudia Souza Passador, Bruno de Jesus Lopes, João Paulo Silva</i>	
Relação entre Eficiência da Gestão Pública e Desenvolvimento Socioeconômico: Um Estudo nos Municípios Cearenses.....	124
<i>Vicente Lima Crisóstomo, Clayton Robson Moreira da Silva</i>	
Política Pública de Turismo e Desenvolvimento Local: Análise sob o Enfoque da Escala Humana	142
<i>Aychá Freitas Santos , João Pedro de Castro Nunes Pereira</i>	
Implementação do Mercado Institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Patos de Minas-MG	159
<i>Túlio Luís Borges Lima, Marcelo Leles Romarco de Oliveira</i>	

Análise da Expansão Urbana e Perspectivas de Uso dos Espaços Públicos no Município de Francisco Beltrão-PR	178
<i>Vanessa Franciele de Gois, Nilvania Aparecida de Mello</i>	
A Interação Entre as Universidades e o Empreendedorismo	194
<i>Nairana Radtke Caneppele Bussler, José Eduardo Storopoli, Cristina Dai Prá Martens, Vânia Maria Jorge Nassif</i>	
Educação Profissional e Tecnológica para o Desenvolvimento Regional no Brasil: A Atuação do Instituto Federal de Santa Catarina	216
<i>Eliane Salete Filippim, Rafael Klein Moreschi</i>	
Desafios e Críticas ao Modelo de Hélice Tríplice: Uma Revisão Integrativa	233
<i>Andréa Aparecida da Costa Mineiro, Thais Assis Souza, Cleber Carvalho de Castro</i>	
Aprendizagem de Competências Além da Sala de Aula: O Papel dos Programas Extracurriculares	249
<i>Roberto Rodrigues de Souza Júnior, Rubens de Araújo Amaro</i>	
A Relação Universidade-Empresas Traz Prejuízo ao Desempenho Acadêmico de uma Universidade Pública?	267
<i>Camila Aparecida Fonseca Souza, David Ferreira Lopes Santos</i>	
Feiras Colaborativas e Economia Criativa em Caruaru, Pernambuco	286
<i>Elisabeth Cavalcante dos Santos, Camila de Melo Silva</i>	
Desenvolvimento Socioeconômico e Cooperativismo de Crédito no Município de Concórdia-SC	308
<i>Bruno Pilatti Rovani, Jairo Marchesan, Fernando Maciel Ramos, Letícia Paludo Vargas</i>	
Marketing, Tecnologia e Planejamento como Diferenciais Competitivos para Alavancar o Dark Tourism e o Desenvolvimento Local e Regional	324
<i>Vilmar Antônio Boff, Jonas Bordim, Berenice Beatriz Rossner Whatuba, Milton Luiz Wittmann, Fabiana Regina Falkembach</i>	

Rede de Colaboração da Agricultura Familiar no Município de Porto Velho-RO	335
---	------------

*Eliane Alves Silva, Sérgio Nogueira do Nascimento,
Mariluce Paes de Souza, Eugenio Avila Pedrozo*

Macrofluxo com Ações Integradas de Frameworks para Gerenciamento de Projetos: Um Estudo em Operadora de Planos de Saúde	355
--	------------

*Neusa Maria da Costa Gonçalves Salla,
Lisandro Rodrigo Grassel, Rosane Maria Seibert*

APRESENTAÇÃO

A revista *Desenvolvimento em Questão*, vinculada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), com satisfação comunica a publicação da edição correspondente ao volume 18, número 52, referente ao período julho-setembro de 2020, que disponibilizamos aos colaboradores diretos (autores, avaliadores e membros do Conselho Editorial), programas e instituições parceiras, bem como ao público que a acessa livremente no portal eletrônico da própria Revista ou pelos portais de indexação/repositório da Redalyc – *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*; da Latindex – *Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*; da Spell® *Scientific Periodicals Electronic Library*; do Doaj – *Directory of Open Access Journals*; da Redib – *Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, AmeliCA e Diadorim*, ou ainda nos diretórios das Revistas no Seer, Portal de Periódicos da Capes e Portal da Rede Cariniana, reforçando o compromisso da Revista em estimular o debate, a reflexão e a socialização de conhecimentos relacionados ao tema do desenvolvimento.

Nesta edição são publicados 19 artigos, envolvendo ao todo 48 autores e coautores, nenhum dos quais com vínculo direto à Unijuí, instituição que responde pela manutenção da Revista. Entre os autores, 29 são doutores, 4 estão cursando doutorado, 7 são mestres, 4 são alunos de Mestrado, 3 são graduados e 1 é estudante de Graduação. A distribuição dos autores, por vínculo institucional, pode ser conferida no quadro a seguir:

Autores	Vínculo Institucional
7	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI/RS
5	Universidade do Contestado – UnC/SC
3	Universidade Federal de Rondônia – Unir/RO
3	Universidade Nove de Julho – Uninove/SP
2	Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UFTPR/PR
2	Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PE
2	Universidade Federal de Lavras – Ufla/MG
2	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp/SP
2	Universidade Estadual de Santa Cruz – Uesc/BA
2	Universidade de Taubaté – Unitau/SP
1	Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS
1	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS/RS
1	Universidade Federal de Itajubá – Unifei/MG
1	Universidade Federal de Viçosa – UFV/MG
1	Universidade Federal de Uberlândia – UFU/MG
1	Universidade Federal do Ceará – UFC/CE
1	Universidade de São Paulo – USP/SP
1	Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/SC
1	Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes/ES
1	Universidade Federal do Piauí – UFPI/PI
1	Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS/SC
1	Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ/RJ
1	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – Incaper/ES
1	Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc/SC
1	Fundação Educacional Machado de Assis – Fema/RS
1	Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga – Fadip/MG
1	Prefeitura Municipal de Ituiutaba – PMI/MG
1	Centro Estadual de Ensino Técnico Talmo Luiz Silva – Ceet/ES

Por Unidade da Federação são 10 autores do Rio Grande do Sul, 8 de Santa Catarina, 8 de São Paulo, 7 de Minas Gerais, 3 de Rondônia, 3 do Espírito Santo, 2 do Paraná, 2 de Pernambuco, 2 da Bahia, 1 do Ceará, 1 do Piauí e 1 do Rio de Janeiro.

Abrindo esta edição, o artigo de Valdir Roque Dallabrida trata de abordagens teóricas e indicações metodológicas para a realização de estudos territoriais com base em seu patrimônio territorial, entendido 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. Em sequência, Joel Orlando Bevilaqua Marin analisa projetos de jovens rurais voltados à construção de seus processos de emancipação social em municípios do território da Região Central do Rio Grande do Sul.

Raphaela Reis Conceição Castro Silva e Luis Moretto Neto analisam o fazer científico no âmbito dos Grupos de Pesquisa da Área da Administração vinculados à Universidade Federal de Minas Gerais para identificar a convergência entre tais produções e o conceito de criatividade humana, com a perspectiva de apropriar e resituar as universidades públicas para a resolução coletiva de problemas sociais, ligando-as com a criatividade de Celso Furtado. Considerando que os índices de desenvolvimento municipais fundamentam as tomadas de decisão de gestores públicos para instituição de políticas públicas e direcionamento de recursos, o artigo de Paulo Alexandre Fuzaro e Monica Franchi Carniello compara o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), explorando suas variáveis, de maneira a destacar os municípios e sub-regiões que mais se distinguem da média na Região Metropolitana do Vale do Paraíba – SP. Por sua vez, o estudo de Edson Arlindo Silva, Claudia Souza Passador, Bruno de Jesus Lopes e João Paulo Silva analisa o processo decisório nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Saúde de Minas Gerais, sob a ótica dos princípios de participação e deliberação, por intermédio de pesquisa em profundidade, de abordagem qualitativa, com base em estudos de casos múltiplos de caráter interpretativo.

O artigo de Vicente Lima Crisóstomo e Clayton Robson Moreira da Silva analisa a relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico nos municípios cearenses, utilizando-se do método de Análise Envoltória de Dados, mensurando a eficiência nas dimensões da educação, da saúde e do emprego e renda, elaborando a partir desses dados o Índice de Eficiência da Gestão Pública dos municípios. Já o estudo de Aychá Freitas Santos e João Pedro de Castro Nunes Pereira está voltado à proposição de uma estrutura analítica para avaliar as políticas públicas do turismo no Estado da Bahia, na condição de agente de promoção do desenvolvimento local, sob a ótica da Escala Humana. Compreender o processo de estabelecimento do mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Patos de Minas-MG é o que se propõe o estudo de Túlio Luís Borges Lima e Marcelo Leles Romarco de Oliveira. Considerando as constantes mudanças dos hábitos, costumes, culturas e valores sociais, decorrentes do crescimento das cidades brasileiras, a pesquisa de Vanessa Franciele de Gois e Nilvania Aparecida de Mello analisa o processo de expansão urbana e as perspectivas de uso dos espaços públicos no município de Francisco Beltrão, Estado do Paraná.

Os artigos em sequência apresentam trabalhos relacionados a espaços e atividades envolvendo instituições de ensino. Nairana Radtke Caneppele Bussler, José Eduardo Storopoli, Cristina Dai Prá Martens e Vânia Maria Jorge Nassif analisam a interação entre as universidades e o empreendedorismo a partir da relação com a indústria e o conhecimento desenvolvido, por meio de mapeamento científico em uma pesquisa bibliométrica, destacando o que já foi abordado e os campos em ascensão sobre a relação entre universidades e empreendedorismo. Eliane Salete Filippim e Rafael Klein Moreschi, por sua vez, avaliam a atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e sua aderência ao papel da Educação Profissional e Tecnológica na promoção do desenvolvimento regional. Já o estudo de Andréa Aparecida da Costa Mineiro, Thais Assis Souza e Cleber Carvalho de Castro identifica os principais desafios e críticas associadas ao modelo de Hélice Tripla a partir de uma revisão integrativa, apontando para as contribuições dos novos modelos da Hélice quádrupla e quántupla. O trabalho de Roberto Rodrigues de Souza Júnior e Rubens de Araújo Amaro contri-

bui para identificar e analisar semelhanças e diferenças nos processos de aprendizagem e desenvolvimento de competências de estudantes participantes de programas extracurriculares de instituições de ensino, tais como Empresa Júnior, Projetos de Iniciação Científica e Programa de Educação Tutorial. Camila Aparecida Fonseca Souza e David Ferreira Lopes Santos, por seu turno, exploram a relação Universidade-Empresas a partir de um estudo de caso da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista, procurando entender os efeitos dessa aproximação no desempenho acadêmico dos docentes de uma universidade pública, avaliando a performance de docentes com parcerias junto a instituições de mercado e aqueles que não o fazem.

Elisabeth Cavalcante dos Santos e Camila de Melo Silva analisam as feiras colaborativas da cidade de Caruaru-PE como experiências de Economia Criativa, buscando identificar o perfil dos seus empreendimentos e empreendedores, bem como compreender como ocorrem os processos de produção, circulação e consumo. A relação do cooperativismo de crédito com a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do município de Concórdia-SC é o objeto do artigo de Bruno Pilatti Rovani, Jairo Marchesan, Fernando Maciel Ramos e Letícia Paludo Vargas.

O trabalho de Vilmar Antônio Boff, Jonas Bordim, Berenice Beatriz Rossner Wbatuba, Milton Luiz Wittmann e Fabiana Regina Falkembach faz uso do *marketing*, da tecnologia e do planejamento como diferenciais competitivos para alavancar o Dark Tourism como mecanismo para a promoção de desenvolvimento local e regional. Utilizando-se da Teoria Ator-Rede, Eliane Alves Silva, Sérgio Nogueira do Nascimento, Mariluce Paes de Souza e Eugenio Avila Pedrozo analisam o processo de relações, práticas e translações da formação de uma rede da agricultura familiar no município de Porto Velho-RO, procurando identificar quem são os atores dessa rede, como influenciam e são influenciados e quais os resultados dessa interação. Por fim, o estudo de Neusa Maria da Costa Gonçalves Salla, Lisandro Rodrigo Grassel e Rosane Maria Seibert trata de temas relacionados ao gerenciamento de projetos associados à prá-

tica do planejamento estratégico de empresas, propondo macrofluxos com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento de projetos em uma operadora de planos de saúde.

A revista *Desenvolvimento em Questão* espera que os artigos apresentados consigam despertar a curiosidade e atendam às expectativas dos leitores, agradecendo novamente a todos os que colaboraram para esta edição, em especial autores, avaliadores, revisores, membros do Conselho Editorial, ao mesmo tempo que se coloca à disposição para receber novas contribuições que se proponham a alimentar o debate, tanto no sentido de reforçar ideias, responder criticamente posicionamentos teórico-metodológicos utilizados pelos nossos colaboradores para analisar processos ou situações de desenvolvimento, quanto para agregar novos temas, conceitos ou abordagens que contribuam para ampliar e fazer avançar as reflexões em torno da temática do desenvolvimento.

Um artigo foi excluído deste número por não ter ineditismo. Em razão disso, o próximo número deverá ter 21 artigos para completar os 80 do volume 18, correspondente ao ano de 2020.

David Basso
Editor-adjunto

Patrimônio Territorial: Abordagens Teóricas e Indicativos Metodológicos para Estudos Territoriais

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.12-32>

Recebido em: 9/4/2020

Aceito em: 20/5/2020

Valdir Roque Dallabrida¹

RESUMO

O patrimônio territorial é 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. Apesar de sua importância, o tema ainda é pouco estudado no Brasil e na América Latina. Com o propósito de amplificar sua divulgação junto aos pesquisadores e estudantes e instigar novas investigações, recorreu-se à literatura disponível, explicitando-se as principais abordagens teóricas sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, incluindo, também, as visões críticas. Adicionalmente, são apresentadas sugestões de questões que possam motivar novas investigações. Conseguiu-se acessar dezenas de publicações, posto que as principais contribuições teóricas provêm de autores que se filiam à linha de pensamento da Escola Territorialista Italiana. Com base nas concepções dos autores referenciais, pode-se concluir que tomar o patrimônio territorial como ponto de partida e diretriz no planejamento ou elaboração de estratégias localizadas de desenvolvimento, é seguir no caminho para superarmos análises setoriais e avançarmos rumo a um retorno ao território, ou seja, adotarmos uma abordagem territorial de desenvolvimento.

Palavras-chave: Território. Patrimônio territorial. Patrimonialização. Escola Territorialista Italiana. Desenvolvimento territorial.

TERRITORIAL HERITAGE: THEORETICAL APPROACHES AND METHODOLOGICAL INDICATIVES FOR TERRITORIAL STUDIES

ABSTRACT

Territorial heritage is conceived here as the set of assets and resources, both material and immaterial, that have accumulated throughout history in a given territory, resulting from historical processes of socioeconomic and cultural construction and reconstruction, in relation to the environmental environment. It includes both elements inherited from the distant past, and those that constantly overlap the territory. Despite its importance, the topic is still little studied in Brazil and Latin America. In order to amplify its dissemination to researchers and students and instigate new investigations, the available literature was used, explaining the main theoretical approaches on heritage, territorial heritage and patrimonialization, including, also, critical views. Additionally, suggestions for questions that may motivate further investigations are presented. We managed to access dozens of publications, and the main theoretical contributions come from authors who are affiliated with the line of thought of the Italian Territorialist School. Based on the concepts of the referential authors, it can be concluded that taking territorial heritage as a starting point and guideline in the planning or elaboration of localized development strategies is to follow the path to overcome sectoral analyzes and move towards a return to the territory, or that is, we adopt a territorial approach to development.

Keywords: Territory. Territorial heritage. Patrimonialization. Italian Territorialist School. Territorial development.

O tema patrimônio territorial é pouco tratado, em especial, nas universidades do Brasil e América Latina, mesmo que nos países europeus, com destaque para a Itália e Espanha, já haja uma discussão avançada.

O presente texto aspira 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 sobre o tema. Adicionalmente, pretende-se sugerir questões para investigações que confluam com tais abordagens.

Metodologicamente, o texto resulta de uma revisão bibliográfica que abrangeu publicações brasileiras e internacionais sobre o tema em questão, tendo como fonte principal de consulta o site do Sistema Internacional de Informação Científica da Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe (Redalyc), além de indicações da bibliografia consultada. Com isso, tem-se consciência de não ter abrangido a totalidade das publicações internacionais, detendo-se nesta fonte por considerá-la suficientemente representativa.

A partir da sistematização da bibliografia consultada, toma-se como indicativo a concepção de patrimônio territorial expressa em Dallabrida (2020). Patrimônio territorial como o conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, representados pelo sistema produtivo e de infraestrutura, o ambiente natural, a formação humana e intelectual, as expressões culturais e a cultura empresarial, os valores sociais, as configurações de associativismo e as redes de relações, além das institucionalidades públicas, sociais e corporativas, presentes num determinado território. O patrimônio territorial é resultado de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural e é representado por elementos herdados do passado longínquo, outros (re)construídos mais recentemente, com elementos que se sobrepõem ao território constantemente.

Por entender que a concepção patrimonial de território introduziu na área do planejamento territorial uma significativa inovação no processo de configuração territorial (POLI, 2015), é que, além da evidenciação dos principais embates teóricos sobre o tema, apresentam-se questões para investigações sobre o assunto em questão.²

Assim, o texto está estruturado, a partir destas considerações iniciais, em mais quatro partes: (i) a primeira e segunda, sintetizando as principais abordagens teóricas sobre patrimônio territorial, mencionando os diferentes enfoques e as questões críticas, seguidas da discussão sobre patrimonialização; (ii) a terceira, apresentando sugestão de questões de investigação sobre a temática referida; (iii) e a quarta, com as considerações finais. Ainda, por fim, apresentam-se as referências bibliográficas empregadas na confecção do texto.

ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE PATRIMÔNIO TERRITORIAL

A maior parte da literatura sobre o tema em questão utiliza a categoria conceitual capital territorial. Opta-se, aqui, ressaltar, no entanto, o conceito patrimônio territorial, conforme sentido atribuído ao termo por autores como Magnaghi (2000, 2003, 2015),

² Para um aprofundamento quanto às contribuições metodológicas, sugere-se consultar Dallabrida (2020).

Dematteis e Magnaghi (2018) e Poli (2015). Outros autores fazem referência aos bens patrimoniais de um território (CARAVACA; GONZÁLEZ, 2009; CARAVACA; GONZÁLEZ; SILVA, 2005) com sentido próximo.

Mesmo assumindo preferencialmente a categoria conceitual patrimônio territorial ao invés de capital territorial, é importante revisar algumas abordagens sobre o tema em questão. Camagni (2009) já fazia uma introdução ao conceito de capital territorial relacionando-o com as condições de competitividade regional. Capello, Caragliu e Nijkamp (2009) aludiam ao conceito de capital territorial para fazer referência a todos os bens, públicos e privados, de um determinado recorte territorial. Para os autores, o capital territorial cumpriria um papel importante na definição do desempenho econômico. Por fim, Caravaca e Gonzáles (2009) propunham ativar o capital territorial, ou seja, os recursos e ativos do território, convertendo aqueles que são genéricos em específicos, como a principal estratégia de desenvolvimento do território. Com sentido assemelhado ao atribuído ao conceito capital territorial, outros autores fazem referência aos bens patrimoniais de um território (CARAVACA; GONZÁLEZ; SILVA, 2005).³

Há duas interpretações sobre derivação do termo patrimônio que se entende serem muito mais complementares do que contraditórias. Para Poli (2015), o termo patrimônio deriva do latim *patrimonium*, conjunto de coisas pertencentes ao pater familias. O sufixo *monium*, o vincula ao termo *alimonium* (alimento), introduzindo a dimensão de cuidado, cuidado alimentar (POLI, 2015). Já para Carneiro (2009), a palavra patrimônio é formada por dois vocábulos greco-latinos: “pater” e “nomos”. A palavra “pater” significa chefe de família, ou, em um sentido mais amplo, os antepassados. Dessa forma, pode ser associada, também, aos bens, posses ou heranças deixadas pelos chefes ou antepassados de um grupo social. Essas heranças tanto podem ser de ordem material quanto imaterial, posto que um bem cultural ou artístico também pode ser um legado de um antepassado. A palavra “nomos” origina-se do grego; refere-se à lei, usos e costumes relacionados à origem, tanto de uma família quanto de uma cidade. O “nomos” relaciona-se, portanto, com o grupo social. O patri-monio pode ser compreendido, portanto, como o legado de uma geração ou de um grupo social para outro (CARNEIRO, 2009).

O contexto acadêmico do qual surge a discussão sobre patrimônio territorial é o da Escola Territorialista Italiana. Dessa escola originou-se um referencial teórico-metodológico denominado abordagem territorialista ou antropobiocêntrica, cujo propósito foi debater a problemática do território, numa visão multidisciplinar, para servir de base ao planejamento e à gestão do território (ANDRADE; ALMEIDA, 2016). A escola territorialista propõe um “retorno ao lugar” por meio do patrimônio ambiental, territorial e socioeconômico em suas dimensões locais e por intermédio do empoderamento da comunidade, como pilares para um projeto de desenvolvimento local autossustentável (MAGNAGHI, 2010).

Segundo Poli (2015), nas ciências territoriais o patrimônio assume uma conotação geográfica, chamando a atenção não somente aos elementos pontuais (igrejas, edifícios, árvores...), mas ao todo territorial, como uma forma unitária, uma coevolução entre natureza e cultura. Neste sentido, o território passa de suporte para alocar atividades relacionadas aos seus caracteres de patrimônio territorial, assumindo um papel

³ Camagni e Capello (2013) fazem uma profunda revisão sobre capital territorial, destacando conceitualmente todos os elementos que estão incorporados nesse conceito.

proativo no planejamento, resultado de processos históricos de construção e reconstrução. Assim, a concepção patrimonial do território introduziu na área do planejamento territorial uma forte inovação no processo de configuração territorial.

Poli (2015) afirma que o patrimônio territorial adquiriu visibilidade no debate sobre as teorias do desenvolvimento local ou territorial, como externalidade positiva ou negativa, e é considerado um avanço em relação à discussão anterior sobre capital territorial ou recurso territorial. Assevera o autor que a inclusão do patrimônio territorial no planejamento leva a um distanciamento em relação a um padrão “economicista” de desenvolvimento, o qual utiliza recursos territoriais (do tipo ambiental, paisagístico, turístico, cultural, etc.) para extraí-los, subsumindo-os dos lugares para inseri-los em um ciclo econômico exógeno, que já produziu novas alternativas de geração de trabalho e renda, mas também pobreza e degradação ambiental. Neste sentido, propõe que se faça uma distinção entre os conceitos de patrimônio territorial, capital territorial e recurso territorial.

Sobre essa diferenciação conceitual Poli (2015) reafirma:

- (i) patrimônio territorial é um construto histórico coevolutivo, resultante da reificação e da estruturação de atividades antrópicas que transformaram a natureza em território (MAGNAGHI, 2010), em que os bens materiais, socioeconômicos, culturais e de identidade convergem; o patrimônio é visto como um objeto de transmissão intergeracional e pertence aos bens comuns, sendo, ao mesmo tempo, um estoque de oportunidades resultantes do processo social e base real de aprimoramento social;
- (ii) capital territorial é um conceito introduzido inicialmente em documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde), e concentra-se nas especificidades do território e nos diferentes elementos complexos que o compõe, postos em prática para alcançar um alto nível de competitividade econômica;
- (iii) recurso territorial é um conceito que qualifica o termo recurso no campo da economia e se refere ao recurso territorial, específico ou genérico, como uma ferramenta para o desenvolvimento.

De qualquer forma, pode-se sintetizar o sentido de patrimônio territorial como o legado ou herança e os meios (materiais ou imateriais) deixados pelos antepassados (chefe de família) de um grupo social aos seus descendentes ou aos contemporâneos.

Patrimônio Territorial como sedimentos materiais e imateriais herdados

Parte da literatura que trata do tema patrimônio territorial assenta-se sobre a ideia de sedimentos ou heranças do passado. Magnaghi (2010) refere-se ao patrimônio territorial como sendo sedimentos materiais vinculados a morfologias, à fisicalidade dos lugares, às paisagens, mas, também, sedimentos socioeconômicos vinculados aos

recursos que podem ser ativados nos processos de desenvolvimento, ao conhecimento contextual, ao saber-fazer, às expressões culturais e identitárias vinculadas à memória coletiva, aos valores simbólicos e aos caracteres de pertencimento ao lugar.⁴

O patrimônio assume, portanto, em sua definição territorial, a presença de múltiplos sedimentos das fases anteriores de territorialização, que transformaram a natureza em um território: (i) sedimentos materiais, relacionados às morfologias, à fisicalidade dos lugares, às paisagens; (ii) sedimentos socioeconômicos, vinculados aos recursos que podem ser ativados nos processos de desenvolvimento, conhecimento contextual, conhecimento, habilidades e tecnologias; (iii) sedimentos culturais e de identidade, ligados à memória coletiva, valores simbólicos e características de pertencimento (MAGNAGHI, 2010).

Seguindo a mesma linha de pensamento, para Ortega Valcárcel (1998) a noção de patrimônio territorial parte de um conjunto de recursos culturais e naturais herdados em um dado espaço geográfico, que tem elevado grau de aceitação e reconhecimento social local.

Magnaghi (2015) propõe considerar os bens territoriais (cidades, infraestruturas, paisagens agroflorestais, patrimônio cultural, artístico e arquitetônico...) ou diferentes dimensões do patrimônio territorial como bens comuns, pelo fato de terem sido produzidos por longos processos coevolutivos, por assentamentos humanos e não indivíduos isolados, em sua relação com o ambiente natural. Significa a inclusão do território entre os bens comuns, entre os *res commium omnium* (coisa comum a todos). Para tal perspectiva, propõe serem pensados sistemas de governança territorial,⁵ com o fim de “governar os bens comuns”, como um autogoverno do território, mesmo admitindo que isso exija repensar regulamentos legais que incidem nos territórios.

Afirma Magnaghi (2015) que esta visão holística, que indica o caminho para o “retorno ao território” e, ao mesmo tempo, para a “reapropriação comunitária dos bens comuns territoriais”, não precisa esperar que as soluções “milagrosas” e improváveis da crise se tornem operacionais. Já ocorrem em vários países, à margem e contrastando com a realidade em geral, na forma de processos generalizados de descentralização dos sistemas de decisão públicos e privados. Trata-se de um processo complexo que visa a propor novas formas de desenvolvimento local/territorial, caracterizadas pela crescente ativação de instrumentos de democracia participativa, em que são praticadas formas contratuais e acordos multisetoriais e multifuncionais entre conjuntos de atores, para viabilizar o governo do território como um bem comum. O autor finaliza a reflexão afirmando: “O substrato do patrimônio territorial praticado sob o ‘direito coletivo ao território’ está na base desse caminho” (p. 157).

⁴ O termo sedimentos não tem o mesmo sentido na língua italiana em relação à portuguesa (como pedaços de solo ou rochas ou até pó que se depositam nas partes baixas do relevo que formam as rochas). O uso do termo pelos autores italianos suprarreferidos, diz respeito aos bens materiais ou imateriais resultantes de acumulação histórica na relação do homem com a natureza e nas suas relações de sobrevivência. Pode-se referir ao acúmulo de valores, de saber-fazer, ou mesmo às infraestruturas construídas pelo homem, ou às paisagens que foram se formando e/ou transformando.

⁵ O tema governança territorial não será abordado neste texto. Para o entendimento do tema sugere-se duas publicações: Dallabrida (2015) e Farinós (2008, 2015).

A consideração do território como recurso cultural e econômico deriva de sua recente e progressiva valoração como parte do patrimônio histórico e cultural. A partir desse entendimento é que se passa a considerar o território como patrimônio, em razão da evolução da própria concepção de patrimônio e da progressiva reelaboração do conceito de território. Essa confluência de entendimentos é que, nos últimos anos, possibilita se falar em patrimônio territorial (ORTEGA VALCÁRCEL, 1998). Assim, segundo o autor, em termos geográficos, por exemplo, ao se fazer referência ao patrimônio cultural, ou à dimensão cultural do patrimônio territorial, permite-se avançar do monumento ao território. Ou seja, o monumento, ou outro traço da cultura local, deixa de ser visto como um valor em si mesmo, passando a fazer parte de um todo histórico-cultural e socioeconômico-ambiental: o território.

A partir desta compreensão, o território passa a ser visto como complexo herda-do, de caráter histórico, do qual dispomos como legado das sociedades precedentes no devir histórico. Assim sendo, podemos contemplá-lo como patrimônio. Como resultado, “O conceito de patrimônio territorial permite integrar, como construção histórica, os elementos naturais e os componentes artificiais no que é a arquitetura do território histórico” (ORTEGA VALCÁRCEL, 1998, p. 40). Segundo o autor, da mesma forma o território pode ser visto como recurso econômico, como exemplo de capital físico e imobilizado ao longo do tempo: edifícios, espaços produtivos, caminhos e rodovias, vias férreas, canais, aterramentos, infraestruturas hidráulicas, instalações extrativo-minerais, comerciais e industriais. Esses ativos fixos têm um valor contábil. Não anula nem se sobrepõem, no entanto, ao valor simbólico e/ou econômico dos ativos imateriais que compõem o território.

De todo modo, combinam-se elementos herdados do passado longínquo, outros (re)construídos mais recentemente, com elementos que se sobrepõem ao território constantemente, os quais virão a se tornar, mais cedo ou mais tarde, elementos herdados. Os ativos físicos, todavia, têm um valor patrimonial residual, na medida em que o uso ativo do território convive com

[...] uma natural transformação do mesmo, o que provoca o desaparecimento ou desnaturalização da construção territorial precedente. Em consequência, as construções territoriais herdadas tendem a ser elementos residuais ou, em todo caso, tramas semiocultas frente aos novos componentes e novas “arquiteturas” do território (ORTEGA VALCÁRCEL, 1998, p. 45).

A questão do valor patrimonial residual dos ativos físicos também é abordada por Faria (2013), justificando que a presença humana tem modificado, em menor ou maior grau, a imensa maioria dos espaços naturais existentes em contextos geográficos de histórica antropização, contribuindo para modelar e introduzir variações sobre as características e fisionomia de ditos espaços, indo desde a alteração das cadeias tróficas até o manejo de massas florestais, passando por sua própria condição de espaços delimitados.

No sentido territorial, o patrimônio territorial é um sistema de relações sinérgicas entre qualidades peculiares ao ambiente físico (clima, flora, fauna, estrutura geo-hidromorfológica, sistemas ambientais), ao ambiente construído (permanências e persistências de longa data, tipos de construção urbana e territorial, técnicas e materiais, qualidade da massa territorial, características da paisagem) e ao ambiente antrópico

(modelo sociocultural, peculiaridades linguísticas, caracteres do meio). O tratamento do patrimônio territorial, para utilizar seus valores como recursos, requer a construção de estruturas cognitivas capazes de interpretar de forma integrada os três aspectos do patrimônio em si (MAGNAGHI, 2005, p. 10). A esses três aspectos, falta acrescentar o ambiente socioeconômico, incluindo os subsistemas produtivos e a ação social no território, compondo a totalidade do patrimônio territorial.

Poli (2015) concebe o patrimônio territorial como um conceito nômade. Reconhecido no campo jurídico como herança familiar, assumiu, ao mesmo tempo, diferentes significados que produziram sucessivas mudanças semânticas, até a proteção e conservação do patrimônio cultural e da paisagem. Visões economicistas sobre patrimônio territorial têm equiparado o conceito com o termo recurso ou capital territorial. No debate cultural, no entanto, surgiram definições que destacam o significado do patrimônio “como forma de construir o bem comum”, que enquadra as atividades econômicas em uma estrutura geral e inclusiva, na qual as relações patrimoniais representam a base de valor para a produção de riqueza duradoura, que constrói, ao mesmo tempo, o elemento de aumento da descoberta ou redescoberta do recurso, que é “[...] a razão da coesão da sociedade no contexto de referência e, ao mesmo tempo, uma limitação à ação destrutiva e individualista do mercado” (p. 140).

Pensar o desenvolvimento dos territórios ou regiões, com o propósito de superar modelos de desenvolvimento que resultam na destruição dos seus contextos de vida, é o que propõe a alternativa territorialista, sustentada na concepção do patrimônio territorial como um bem comum. A abordagem territorialista destaca-se por assumir o território como um sujeito vivo altamente complexo, gerado e definido em sua identidade por processos coevolutivos duradouros entre o assentamento humano e o meio ambiente. “Portanto, nossas propostas de projetos baseiam-se no conhecimento multidisciplinar do território e de seus processos de territorialização, o que permite compreender as regras de transformação e valorização do seu patrimônio” (DEMATTEIS; MAGNAGHI, 2018, p. 15). Os autores propõem renovar os modelos antigos, porém não confiar muito nos novos.

Neste sentido, Dematteis e Magnagui (2018, p. 18-19) propõem diretrizes teóricas de um novo modelo socioeconômico fundamentado na valorização do patrimônio territorial.

- a – uma nova civilização hidráulica, ambiental e energética, como condição ao funcionamento do sistema socioprodutivo local;
- b – uma nova civilização agroecológica, na perspectiva da multifuncionalidade e produção de serviços ecossistêmicos;
- c – uma nova civilização da hospitalidade, mediante mudanças culturais, um repensar das formas diversas de migração;
- d – uma nova civilização urbana, com a reconstituição sinérgica da relação cidade e campo, urbano-rural e a reconstituição de processos de urbanidade inclusiva, como uma nova forma de gerir os bens comuns;
- e – uma nova civilização produtiva, contemplando a gestão social, a produção biorregional voltada ao bem-estar das pessoas, com ética e com modelos econômicos alternativos ao domínio exclusivo do mercado;

- f – uma nova civilização empreendedora, com caráter complexo, participativo e inclusivo e pacto do governo com o sistema produtivo local, com mudanças no sistema de tomadas de decisão, com responsabilidade social corporativa, salvaguarda ao emprego e responsabilidade socioterritorial;
- g – a construção de novas relações entre o sistema socioterritorial e o mercado, como uma construção social, um mercado não mais regulamentado globalmente, mas por um intercâmbio cooperativo entre diferentes sistemas e mercados regionais.

É uma aposta de retorno ao território, que envolve políticas de solução de problemas nas mais diferentes dimensões – a ambiental, social, administrativa, infra estrutural, paisagística, produtiva, etc. –, que exige novos posicionamentos: (i) o crescimento da consciência de lugar; (ii) o papel inovador, no espectro de produtos, dos setores que contribuam para avanços na perspectiva do patrimônio territorial como bem comum; (iii) a formação de sistemas complexos de tomadas de decisão de natureza pacífica na gestão dos setores inovadores; (iv) empresas que adotam o “princípio territorial” em seu processo de produção para lidar com essa transformação gerencial; (v) empresas que tendam a referir sua produção a um critério multissetorial, de multifuncionalidade, para configurar distritos multissetoriais; (vi) órgãos públicos locais que, dentro desses sistemas socioeconômicos locais, voltados à gestão e ao autogoverno dos bens territoriais comuns, assumem um papel decisivo na organização dos processos e formas de participação do público com base em sistemas complexos de tomadas de decisão e gerenciamento de sistemas socioprodutivos locais (DEMATTEIS; MAGNAGUI, 2018, p. 24).

Patrimônio Territorial como Conjunto Integrado dos Recursos e Ativos Materiais e Imateriais

Outros autores tratam do tema patrimônio territorial como conjunto integrado e original de ativos e recursos.

Calderón e García Cuesta (2016) referem-se ao patrimônio territorial como um conjunto único e original de combinações naturais e sociais e suas relações entre si. Lembram os autores que o patrimônio territorial constitui uma porção variável de combinações no espaço, sem fronteiras administrativas. O importante, para eles, é que, mais recentemente, se passa da simples valoração de proteção dos recursos com procedimentos e mecanismos para articular os mesmos, com o fim de considerá-los potencialidades nas estratégias de desenvolvimento. Assim, o território é incorporado não mais como recurso ou espaço físico, mas como interconexão na ação humana, com o que o patrimônio territorial passa a ser a expressão do uso que a sociedade faz do espaço. O território não é mais simplesmente um suporte ou local de patrimônio, ou um cenário para a paisagem, mas um espaço em que tudo é considerado integradamente como território de patrimônio.

O patrimônio de um território, também, não são os recursos isolados, por exemplo, uma catedral, um castelo, uma tradição, uma paisagem natural, uma forma característica de produzir algo, mas a combinação desses e de outros recursos, resultantes de estável ou cíclica, contínua ou descontínua atividade humana, tudo isso, articulado por meio de uma história singular e original (CALDERÓN; GARCÍA CUESTA, 2016). Assim

sendo, há uma relação entre os recursos do passado, a herança e o modo de vida do presente, e é necessário reconhecer os valores culturais como resultado de uma construção social (ORTEGA VALCÁRCEL, 1998).

Para Calderón e García Cuesta (2016), portanto, a combinação das diferentes fontes de recursos patrimoniais e a atribuição de valor ao conjunto resultante de todas elas em um território, constitui o patrimônio territorial, o que representa um salto conceitual na avaliação social, política e econômica desses recursos. Para os autores, essa combinação é a soma de momentos irrepetíveis, pois o patrimônio territorial é precisamente o padrão, renovado, muitas vezes, pelo uso que a sociedade fez do espaço. Esse espaço tem sido frequentemente submetido a um número tão grande de agressões que requer alguma forma de proteção para atingir um duplo objetivo: conservar o recurso para as gerações futuras e conseguir sua exploração sem custo adicional, atualmente entendido como padrão de sustentabilidade.

O patrimônio territorial é a soma de todos os recursos e histórias contidos nela. Em alguns casos, são recursos de profundo significado histórico ou cultural que, hoje, ainda podem ser funcionais; ainda há outros casos em que os recursos foram usados em algum momento no passado, mas que mais tarde se tornaram lembranças dos usos que eles tinham. Todos eles compõem a profunda memória territorial, sua memória geográfica (CALDERÓN; GARCÍA CUESTA, 2016, p. 2.153).

Seguindo a mesma linha de pensamento, Feria (2013) considera os recursos do patrimônio territorial como um conjunto de elementos significativos articulados entre si. Ou seja, para o autor, o patrimônio territorial precisa ser entendido não como uma mera adição de objetos, mas como um sistema territorial em que cada recurso tem sentido em seu conjunto como produto da relação histórica entre meio natural e ação humana. Com base em estudos realizados, o autor reafirma a relevância e as possibilidades que oferece a noção de patrimônio territorial, sobretudo como um instrumento para a manutenção e agregação de valor a muitos dos recursos naturais e culturais patrimoniais dos diferentes âmbitos geográficos.

Abordagens sobre patrimônio territorial que apresentam questões críticas

Recorrendo às abordagens teóricas sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, algumas delas questionam aspectos relacionados à temática.

Segundo Miroslawa e Córdoba Aguilar (2004), há um desafio a ser enfrentado, resultante do fato de que o patrimônio ou herança é o conhecimento, o produto da cultura e o recurso político. Decorrente dessa compreensão, é necessário analisar por que, nos lugares de vida, se promove e direciona uma e não outra forma de interpretação do patrimônio, ou, ainda, quais são os interesses de tal interpretação. Frequentemente, esse fato leva a esquecer elementos históricos, ressaltar outros, reafirmar tais valores do passado, renegar outros. O risco é que as elites socioeconômicas e políticas dos lugares direcionem a valorização ou esquecimento das heranças, no atendimento de seus únicos interesses, contribuindo para a exclusão de valores, ideias e desejos das populações marginalizadas, excluindo-as ou marginalizando-as.

Já lembrava Lefebvre (1991) que o espaço é formado e reproduzido de maneira contínua. Assim mesmo, é arena do jogo de diferentes interesses sociais, políticos e geográficos e o patrimônio constitui um elemento-chave em ditos processos de formação e reprodução do espaço. Trata-se de processos que, segundo indica Saquet (2015), viabilizam com crueldade o exercício do poder por um determinado grupo social em um momento espaço-temporal concreto, ou seja, em cada tempo e lugar, em favor de seus interesses grupais.

Mulero (2015), ao se propor fazer uma análise crítica da situação da Andaluzia (Espanha), inicia apontando a dicotomia ainda presente em documentos e projetos de proteção patrimonial, entre patrimônio natural e patrimônio cultural, como uma necessidade de superação. Além disso, o autor refere-se às diferentes terminologias utilizadas em documentos oficiais, tais como proteção de paisagens representativas, paisagens patrimoniais, paisagens protegidas, zona patrimonial. O autor destaca o conceito de zona patrimonial, contida na Lei do Patrimônio Histórico da Andaluzia: “[...] aqueles territórios ou espaços que constituem um conjunto patrimonial, diverso e complementar, integrado por bens diacrônicos representativos da evolução humana, que possuem um valor de uso e desfrute para a coletividade e, no caso, valores paisagísticos e ambientais” (p. 71).

Mulero (2015) ressalta alguns desafios ainda não superados no tratamento de questões relacionadas com o patrimônio territorial ou patrimonialização: (i) necessidade de uma definição mais ajustada e mais bem fundamentada dos elementos que integram o patrimônio territorial; (ii) como gerir, com critérios de integração, um patrimônio territorial com magnitude e diversidade, em um contexto jurídico, considerando a existência de leis setoriais, reguladoras das dimensões natural e cultural?; (iii) a necessidade de avaliar a coerência do discurso em torno da necessidade de uma gestão integrada do patrimônio territorial e sua possibilidade de converter-se em recurso para o desenvolvimento territorial; (iv) finalmente, que escala e âmbito de atuação são os mais adequados para aplicar num processo de gestão integrada do patrimônio territorial?

Tais desafios são considerados por Mulero (2015) como questões que ainda dependem de resolução e consenso. De qualquer forma, uma das principais questões pendentes, segundo o autor, é a necessidade da definição de ferramentas específicas que permitam uma gestão integrada dos elementos essenciais do patrimônio territorial, em âmbitos territoriais concretos. Como conclusões e possíveis luzes, o autor propõe que, ante as ameaças e riscos que o atual contexto globalizador impõe aos territórios, (i) impõe-se a necessidade de maior reconhecimento social dos bens patrimoniais e sobre quais bens assim devam ser considerados, além (ii) da necessidade de, diante da magnitude dos bens e espaços catalogados (que, no caso da Espanha, são muitos), uma reinterpretação do que seja um bem patrimonial, o que implicaria deixar de valorizar-se a proteção específica de elementos isolados, com índole museística, para passar a ser entendida como peça destacada, no entanto imbricada e gerida em seu contexto territorial. Adicionalmente, isso implicaria superar a tradicional separação entre patrimônio natural e cultural.

Sobre a referência feita ao desenvolvimento territorial, esta exige um posicionamento sobre o tema. Opta-se pelo entendimento expressado em Dallabrida (2015, 2017): um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, in-

tegrado em dinâmicas intra/supraterritoriais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos locais, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população. Nesta acepção, portanto, o patrimônio territorial é constituído pelo conjunto de recursos e ativos territoriais, sejam eles de caráter material ou imaterial.⁶

Diante das discussões sobre paisagens e patrimônio territorial, Gómez (2013) defende que um avanço necessário seria passar da concepção de patrimônio paisagístico para paisagens, que adquirem seu valor patrimonial, ou seja, são consideradas paisagens-patrimônio, ou melhor, paisagens patrimoniais. A autora fundamenta-se na acepção de paisagem política ou vernacular, fixando-se mais nesta última, como a paisagem de vida de vizinhos ou comunidades, cuja construção vai ocorrendo de modo sequencial, por isso está submetida a uma temporalidade adequada.

Assim, para Gómez (2013), as paisagens patrimoniais, tratam-se de paisagens que se convertem em patrimônio porque são percebidas, vividas, caracterizadas e transformadas pela população residente, que assim as reconhecem. Uma segunda questão levantada pela autora é: Até que ponto a singularidade das paisagens e suas características se adéquam às seleções hierarquizadas por redes para sua inclusão em catálogos turísticos? Outra refere-se à mercantilização das paisagens na medida em que passam a ser reconhecidas universalmente com valor patrimonial, pois o consumo desenfreado de sítios ou paisagens declarados como patrimônio, pode resultar na destruição das suas características originais e distintas. Finalmente, questiona: Como considerar os povos e culturas que aparentemente não têm como reconhecidas suas paisagens patrimoniais, por não terem palavras para nomeá-las, nem literatura para fazer a narrativa necessária para seu reconhecimento?

Com relação a este último questionamento, Calvente (2018) considera que o conceito de patrimônio territorial é de extrema importância ao se pensar políticas públicas em suas diversas escalas, no entanto defende que, antes de tudo, é necessário buscar a compreensão que as pessoas que moram no lugar têm da ideia de seu patrimônio, permitindo, assim, mudar o foco do estudo sobre o patrimônio do lugar para o estudo sobre o patrimônio a partir da vivência das pessoas do lugar. Essa é uma necessidade premente, pois, segundo o autor, caso contrário, criam-se artificialismos.

Santos (1997) defendia que, mesmo que muitas estruturas territoriais desapareçam, traços podem permanecer, o que chamou de “rugosidades” ou “acumulação desigual de tempos”. O autor assim referia-se às rugosidades:

O que, na paisagem atual, representa um tempo do passado, nem sempre é visível como tempo, nem sempre é redutível aos sentidos, mas apenas ao conhecimento. Chamemos rugosidades ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos (p. 113).

⁶ Em outra obra – Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2011) – fazia-se referência ao desenvolvimento como um processo resultante da dinâmica territorial, na forma de processos gestados e geridos a partir da ação articulada de atores públicos e privados.

Partindo desta compreensão, Calvente (2018) questiona se teriam sobrado rugosidades no modo de vida de populações tradicionais do local estudado, no caso, a população caiçara de Ilha Bela (São Paulo). O autor conclui que, ali, as principais rugosidades, ou seja, os elementos da sua paisagem patrimonial, foram esquecidos ou eliminados, mediante o objetivo mercantilista de transformar tais locais em praias para o desfrute turístico externo. Assim, no caso estudado por Calvente (2018), o que se observou foi uma perda de território, por exemplo, na medida em que o mar, de local para sustento das populações tradicionais pela atividade pesqueira, tornou-se praia para turistas. Houve, portanto, perda do patrimônio e do modo de vida, tanto nas manifestações materiais quanto imateriais; isso, partindo do entendimento da autora de patrimônio como herança de um grupo que, junto com a territorialidade, tem a importante função de construir a identidade territorial. Essa herança é constituída de objetos materiais e também de formas de viver, sentir e pensar o mundo.

Sobre o patrimônio de um lugar ou território, Miroslawa e Córdoba Aguilar (2004, p. 40) assim se referem: (i) é o conjunto de elementos do meio natural e cultural que a sociedade tem adotado como seu; (ii) é inseparável da vida social; (iii) pode ser cambiante e dinâmico e, sendo assim, há que investigá-lo; (iv) muitas vezes chega-se a deformá-lo, com fins mercantilistas; (v) é um elemento permanente no espaço, mesmo que mude seu significado. Assim, para as autoras, o patrimônio pode ser de dois tipos: (i) o intangível, abarcando o conjunto de expressões da cultura tradicional e popular ou folclórica, que se transmite oralmente e vai modificando-se com o tempo; (ii) o material, referindo-se aos objetos construídos por uma sociedade, de acordo com sua escala de valores, originalidade e funcionalidade, aceitos como representantes de uma etapa histórica, convertendo-se em parte da paisagem. Esses tipos de patrimônio, geralmente, ajudam a manter viva a memória dos povos. Segundo as autoras, do ponto de vista geográfico o patrimônio é tratado como recurso e, em tal condição, é um fator de desenvolvimento dos lugares ou territórios. O patrimônio, no entanto, deve ser percebido desde o presente, incorporando-o aos estudos socioeconômicos contemporâneos. Como sendo fenômeno do passado, o patrimônio precisa ser tratado como recurso de um lugar e não como o processo histórico em si.

Considerando que o patrimônio refere-se aos atributos tangíveis e intangíveis do lugar ou território, refletindo as particularidades únicas daquele recorte territorial, isso instiga o geógrafo a buscar respostas de diferentes questões, quando o relaciona aos estudos socioeconômicos do presente. Como é recordado o passado e como é representado e incorporado no presente? Como o passado tem modificado o espaço de vida das pessoas na atualidade? Como o passado influenciou a atividade econômica atual? Conforme Miroslawa e Córdoba Aguilar (2004), para responder essas interrogações os estudos geográficos precisam analisar, entre outras, as manifestações espaciais da cultura popular, a tradição artesanal, a organização, a gênese e os processos de mudanças das atividades econômicas e de sua percepção atual e futura, buscando entender como a tradição, as ideias, os objetos, o meio ou o entorno, todos juntos e cada um de maneira individual, influem nos processos vitais, cambiantes e dinâmicos contemporâneos.

Já Tarsi (2019) reporta-se ao patrimônio territorial afirmando que são necessárias mudanças de perspectiva, pois, por exemplo, os estudos urbanos e territoriais foram realizados a partir do Norte, termo usado pela autora para se referir aos países europeus. Ou seja, segundo a autora, urge assumir uma perspectiva desde o Sul, dos territórios mais frágeis. Neste sentido, a mesma tem se envolvido em estudos que propugnam intervenções e políticas destinadas à reconstrução de assentamentos informais e à definição de metodologias efetivas para implicar as comunidades no reconhecimento do patrimônio territorial.

Assim sendo, Tarsi (2019) faz referências à complexa realidade dos assentamentos informais que compõem as metrópoles e megacidades dos países do Sul Global, o que representa um dos desafios contemporâneos mais complexos, tanto para as disciplinas destinadas a governar o território quanto para a sociedade no processo de construção da cidadania democrática plena. Os assentamentos informais são, de fato, territórios que apresentam fragilidade múltipla: (i) do ponto de vista socioeconômico, concentrando a maior parte da população urbana vulnerável; (ii) do ponto de vista ambiental, pois surgem em áreas inadequadas para o assentamento ou próximas a importantes fontes de poluição; (iii) finalmente, do ponto de vista dos direitos civis das comunidades assentadas, que não têm acesso às mesmas garantias e serviços que os demais cidadãos, sendo frequentemente relegados, mesmo culturalmente, às condições de subordinação.

Experiências de apoio em favelas brasileiras mostraram que

A ativação dos processos de participação dos habitantes para a construção de projetos compartilhados é um importante momento de reapropriação da consciência dos valores e problemas do próprio território e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de imaginar e desenhar um futuro possível e desejável (TARSI, 2019, p. 154).

Somente sob tais condições é que populações que vivem em territórios frágeis veem condições para pensar nos seus saberes, artefatos e modos de vida próprios, gerando possibilidades de reconhecerem seu patrimônio territorial ou a patrimonialização do território.

ABORDAGENS SOBRE PATRIMÔNIO E PATRIMONIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Há uma concepção instigativa de autor italiano sobre patrimônio, que segue:

O patrimônio é um discurso, ele é parte de um princípio narrativo (por isso ele precisa de narradores), que conta os mitos de origem, que descreve os épicos fundadores e momentos históricos de um grupo ou território. Ele confere à toda realidade social uma consistência temporal (duração) e espacial. Ele a convida a projetar-se para o futuro, formular um projeto coletivo (DI MÉO, 2014).

Linck (2012) afirma que a noção de patrimônio tem algo a fascinar. Se for postulado como uma memória coletiva, o patrimônio poderá ser reconhecido como um patrimônio passado de geração em geração e modelado eles. O patrimônio se constitui, portanto, um sistema estruturado por quadros cognitivos, ao mesmo tempo do indivíduo e do coletivo. “O patrimônio aparece então como uma âncora no passado e na ordem social, como uma capacidade de ação e projeção no futuro e em uma ordem social em construção ou em gestação” (p. 2).

O termo patrimônio não é adotado em seu sentido atual de registro ou inventário, mas como um processo de ativação, gerenciamento, renovação e, finalmente, apropriação e, mais precisamente, apropriação coletiva. Como nem todos da coletividade têm as mesmas aptidões ou habilidades, a apropriação será desigual, sendo esse um dilema que merece reflexão. Trata-se de uma distribuição desigual dentro do grupo que detém o bem coletivo, segundo suas capacidades para nomear, definir, identificar, acessar, gerenciar, desenvolver, tirar vantagem, transmitir. A ação dos diferentes grupos no processo de articulação de um projeto coletivo refere-se, portanto, à patrimonialização (LINCK, 2012).

O conceito de território, na abordagem territorialista, é entendido como resultado do longo processo de coevolução do sistema natural e do sistema antrópico, um organismo complexo e denso, com recursos sedimentados ao longo do tempo e projetáveis ao futuro (TARSI, 2019). Nesta perspectiva, a patrimonialização trata-se de uma estratégia utilizada para a conservação ou proteção de símbolos e signos culturais ou territoriais,⁷ sejam eles monumentos ou objetos aparentemente banais, cidades, sítios históricos, paisagens naturais, festas, ritmos, crenças, modos de fazer ou o saber fazer próprio de um grupo social, um artesanato, um prato típico ou uma técnica construtiva (JEUDY, 2005).

Na realidade, a territorialização, entendida como o processo de apropriação do território, e patrimonialização, são processos complementares, pois os modos de vida de um povo tornam-se elemento constituidor de um território e as relações sociais no território produzem novas formas de vida, em processos contínuos de produção e reprodução do território. Certas formas de vida, por exemplo, um saber fazer histórico relacionado a um prato típico, pode ser objeto de processos de patrimonialização.

Para Linck (2012), processos de patrimonialização coadunam-se com as perspectivas da sustentabilidade, pois permitem a qualificação patrimonial do ambiente no sentido de transmissão garantida e equitativa, às futuras gerações, de recursos e bens comuns, tanto sociais (bens e valores da civilização) quanto ambientais (recursos bióticos ou abióticos).

Complementarmente, Sonaglio, Zamberlan e Busón (2020) consideram a patrimonialização de territórios uma alternativa para a valorização de bens materiais e imateriais, como estratégia de promoção do desenvolvimento regional e local. Para os autores, tais processos iniciam pela realização de um inventário dos bens patrimoniais tangíveis e intangíveis do território, passando por um processo de apropriação das comunidades e a sensibilização territorial, a fim de que os residentes tenham consciência do seu patrimônio, gerando um sentimento identitário. Adicionalmente, faz-se necessária uma estrutura institucional para proteção e gestão patrimonial, permitindo um impacto positivo no território e seus atores ao longo do tempo.

⁷ Ou melhor, como signos distintivos territoriais. O tema não será aprofundado neste texto, no entanto sugerem-se duas publicações recentes: Dallabrida (2020) e Covas; Covas; Dallabrida (2019).

Bustos Cara (2004) considera a patrimonialização um processo voluntário que busca incorporar valores socialmente construídos, contidos no espaço e no tempo de uma sociedade particular como parte de processos de territorialização que alicerçam a relação entre território e cultura.

A apropriação e valorização como ação seletiva, individual ou coletiva, se expressa em ações concretas que permitem construir referências identitárias duráveis... A patrimonialização de valores territoriais implica na construção de uma “consciência territorial”, que em geral, nas condições atuais tem um caráter representacional e comunicacional (BUSTOS CARA, 2004, p. 11).

Para Román e Varela (2018, p. 87-88), patrimônio é o conjunto de bens (tangíveis e intangíveis) herdados através do tempo, que representam a diversidade cultural e social de um território (construção social), como expressão de uma paisagem em contínua evolução, que se revive, lhe confere novos sentidos e se ressignifica no presente. Já a paisagem é entendida como “[...] resultado formal de uma combinação dinâmica (tempo) de elementos naturais (físicos, químicos e biológicos) e antrópicos (sociais, econômicos, culturais)”. É, ao mesmo tempo, uma realidade física e a representação que culturalmente nós fazemos dela. Segundo os autores, quanto à patrimonialização, para que ocorra tal processo numa paisagem, implica que ocorram vários fenômenos culturais: (i) apreço social; (ii) memória coletiva; (iii) vínculos identitários; (iv) criação de um sentido de lugar. Tais fatores vão além do objeto monumental em si mesmo.

Já Martínez Yanes (2008, p. 251) afirma que a questão essencial em processos de patrimonialização é a “[...] caracterização patrimonial do território e a caracterização territorial do patrimônio”. Sustenta-se a autora na compreensão de que uma das pedras angulares das atuais políticas territoriais reside no reconhecimento de que o progresso e a prosperidade estão cada vez mais relacionados com o modo em que cada cidade, região ou território podem ativar seu capital endógeno, no qual o patrimônio territorial constitui-se num significativo potencial. Para tal, segundo a autora, o território precisa ser concebido como novo âmbito de atuação, não um recipiente, revalorizando tanto seus elementos naturais, como econômicos e culturais. Atuação, no sentido de fundir, vincular, proteger e gerir os diversos elementos patrimoniais presentes no território, reafirmando sua vinculação espacial e dotando-as de novas possibilidades e oportunidades de agregação de valor, por exemplo, a atividade turística.

A caracterização territorial do patrimônio, como resultado esperado, implica: (i) a exigência, no marco do planejamento turístico e das políticas de desenvolvimento regional, de uma explicitação, uma relação e comunicação de todos os recursos existentes em um território, além de averiguação das possibilidades de agregação de valor, além de ampliar sua atratividade; (ii) a demanda social e racional, que exija que as políticas culturais sejam desdobradas de forma paralela e coordenada com as do tipo econômico, com dotação de recursos e infraestruturas; (iii) a descentralização da gestão pública, com competência em matéria de patrimônio e atuação destacada, para criar novos instrumentos de planejamento no âmbito de sua jurisdição; (iv) a necessidade de diversificar as atividades econômicas de localidades ou municípios em crise, articulando-se em torno da concepção de território, com ações integradas, de modo à explorar seus recursos endógenos. O resultado esperado é que o destinatário principal das políticas

culturais seja agora o território, como o espaço para onde confluem bens culturais e naturais, sendo que o patrimônio passa a ser um fator, entre muitos, que o caracterizam e contribui no seu desenvolvimento (MARTÍNEZ YANES, 2008).

Já a caracterização patrimonial do território, ou patrimonialização do território, resumidamente, se refere às iniciativas de criação de diversos instrumentos de gestão, ordenação territorial e proteção dos recursos culturais e naturais que ocorrem em determinado recorte territorial. Paralelamente, ao revalorizar os bens territoriais, se incorpora novas massas de bens, como a arquitetura popular, as estruturas industriais, as obras públicas e o patrimônio intangível. Outro motivo pelo qual se revaloriza o âmbito territorial é a necessidade de adoção de novos modelos de gestão ou proteção dos bens patrimoniais presentes no território. De qualquer forma, a agregação de valor e rentabilização dos bens culturais à escala territorial, exige um trabalho prévio de planejamento territorial que assegure o uso correto e efetivo do patrimônio, como elemento de desenvolvimento, tanto na dimensão econômica quanto na social (MARTÍNEZ YÁÑES, 2008).

O patrimônio territorial está na base de processos econômicos de patrimonialização proativa, embutida no valor de existência do território que produz riqueza duradoura para a comunidade estabelecida. A ação pública também desempenha um papel estratégico no acompanhamento de ações proativas, como valorização do patrimônio, tanto na dimensão de identidade territorial quanto de possuir ferramentas contratuais úteis para constituir projetos de desenvolvimento territorial (POLI, 2015).

Uma visão do patrimônio territorial surge como revelação social consciente e compartilhada dos potenciais complexos (ecológicos, culturais, simbólicos, econômicos) inerentes a um território que origina um processo social de patrimonialização, que pode levar à mobilização de ativos em ações de agregação de valor. Poli (2015) entende a discussão atual sobre patrimônio territorial nos processos de reconhecimento social da patrimonialização, com alguns riscos. Por isso, propõe o que chama de patrimonialização proativa, combinando recurso territorial com identidade. Para tal, aponta a necessidade da presença de quatro fatores territoriais: (i) uma ou mais experiências de recursos territoriais herdados, identificadas pela comunidade; (ii) um processo de ativação do componente de recursos territoriais, de acordo com diferentes trajetórias integradas, no sentido cultural, simbólico e econômico; (iii) um processo simultâneo de fortalecimento do componente de identidade territorial com a presença de atividades de conhecimento simbólico, cognitivo e contextual; (iv) a criação de valor agregado territorial, que não se restringe ao uso e aprimoramento do recurso territorial, mas que cria novas oportunidades para a sociedade local.

PERSPECTIVAS SOBRE TEMAS DE INVESTIGAÇÃO NA TEMÁTICA DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL

Parte-se da concepção de patrimônio territorial expressa neste texto – conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, representados pelo sistema produtivo e de infraestrutura, o ambiente natural, a formação humana e intelectual, as expressões culturais e a cultura empresarial, os valores sociais, as configurações de associativismo e as redes de relações, além das institucionalidades públicas, sociais e corporativas, presentes num

determinado território (DALLABRIDA, 2020) –, e, na sequência, pretende-se contextualizar para avançar, propondo indicativos metodológicos. Antes, é necessário esclarecer algo mais sobre tal concepção.

O primeiro esclarecimento é que os referidos ativos territoriais são os fatores em plena utilização, enquanto os recursos são os fatores subutilizados ou, ainda, sem utilização alguma (DALLABRIDA, 2016). O segundo é a identificação do que sejam os componentes do patrimônio territorial.

O patrimônio territorial é o resultado das interações entre seus seis componentes (Figura 1): (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 (DALLABRIDA, 2020, 2016).

Figura 1 – Patrimônio Territorial e seus componentes



Fonte: DALLABRIDA (2020).

Para fins operacionais, quando da análise de um determinado recorte espacial, os seis componentes do patrimônio territorial também podem ser chamados de dimensões, sendo elas: (i) produtiva; (ii) natural; (iii) humana e intelectual; (iv) cultural; (v) social; e (vi) institucional. Esse conjunto de variáveis, na forma de dados e/ou informações, é indicado para se estruturar um padrão de conhecimentos necessários e suficientes que possam servir de base para estudos com maior profundidade de determinado recorte espacial, seja um município, uma região ou território. O grande desafio é que

esse padrão de conhecimentos exige um aporte estatístico significativo, além de investigações quantitativas e qualitativas detalhadas, exigindo diferentes instrumentos de pesquisa, além da inserção do pesquisador no contexto em estudo (DALLABRIDA, 2020).⁸

Mesmo considerando a extensão e a variedade das discussões sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, várias questões podem ser elencadas no sentido de servirem de inspiração para investigações sobre o assunto em referência. Sem ter a pretensão de esgotar o tema, apontam-se alguns questionamentos, os quais resultam das discussões teóricas feitas pelos autores aqui mencionados.

São muitas as interrogações, no entanto mencionam-se as que consideramos mais significativas:

- a – Qual é o significado de patrimônio e patrimônio territorial para as pessoas de comunidades com as quais dialogamos nas nossas investigações?
- b – Quais os elementos que conformam o patrimônio territorial de um grupo social instalado em determinado território?
- c – Partindo da compreensão de que o patrimônio territorial é herança material e imaterial que interfere nas formações socioespaciais do presente, como é recordado o passado e como é representado e incorporado ao presente?
- d – Como o passado tem modificado o espaço de vida das pessoas na atualidade?
- e – Como o passado influenciou a atividade econômica, as manifestações culturais, o saber fazer atual das populações a serem estudadas?
- f – Por que certos lugares de vida são promovidos, preservados, enquanto outros são esquecidos? Ocorre isso nos recortes territoriais que são objeto de nossos estudos?
- g – A forma de interpretação do patrimônio dos recortes territoriais que estudamos atendem a quais interesses? De todos, ou de grupos definidos dentro da sociedade?
- h – Como as populações marginalizadas consideram seus traços patrimoniais?
- i – Qual é a escala ou âmbito de atuação mais adequado para exercer a gestão do patrimônio territorial?
- j – No caso concreto das populações tradicionais que descendem dos grupos sociais que se envolveram, por exemplo, no conflito do Contestado, quais rugosidades, ou seja, traços patrimoniais ainda estão presentes? Quais são evidenciadas e quais foram esquecidas?
- k – Como refletir sobre a questão do patrimônio territorial com populações de territórios fragilizados, como o caso do Território do Contestado.
- l – Em tais populações, quais motivações psicossociais se mantêm, ou quais fatores contribuíram para o esquecimento ou supressão dos elementos patrimoniais?
- m – Outras questões atinentes ao Território do Contestado, como o exemplo das estradas de ferro que atravessavam e interligavam nossas cidades, exemplo de patrimônio material regional, quais motivações contribuíram para seu abandono? A que interesses favoreceu?

⁸ Em Dallabrida (2020) são apresentados indicativos de fatores e variáveis relacionados ao patrimônio territorial de um recorte espacial, com o fim de serem utilizados como instrumental metodológico para investigações territoriais.

n – Como os elementos patrimoniais do passado têm influenciado a dinâmica territorial do desenvolvimento atual de territórios? Como é recordado o passado e como é representado e incorporado no presente? Como o passado tem modificado o espaço de vida das pessoas na atualidade?

Essas e muitas outras interrogações podem tornar-se motivação para investigações territoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar este texto, em primeiro lugar ressalta-se que, ao se conceber o patrimônio territorial como ponto de partida e diretriz no planejamento ou elaboração de estratégias localizadas de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2020), ou seja, ao se considerar o conjunto de ativos e recursos materiais e imateriais que se acumularam ao longo da história num determinado território como referência, está se propondo que priorizemos análises integradas e renunciemos às análises setoriais. No mínimo, implica que ampliemos ao máximo possível o número de variáveis nos estudos territoriais.

Em segundo lugar, espera-se ter contribuído com este texto para explicitar as principais abordagens sobre patrimônio, patrimônio territorial e patrimonialização, na perspectiva de motivar e desafiar pesquisadores e estudantes, em especial da Pós-Graduação no Brasil e América Latina, onde o tema ainda é pouco investigado. Neste sentido, foram apresentadas sugestões de questões para investigações que confluem com tais abordagens. Estas sugestões podem ser complementadas com contribuições mais detalhadas realizadas em outra publicação (DALLABRIDA, 2020).

Reconhece-se a necessidade de se ampliar a pesquisa sobre o tema patrimônio territorial, alargando o espectro de fontes de pesquisa a serem buscadas. Como perspectiva, espera-se despertar parcerias institucionais para execução de novas investigações. Em especial, destaca-se a necessidade de conceber instrumentais de pesquisa para a compilação de dados e informações, associando metodologias quantitativas e qualitativas.

REFERÊNCIAS

- ALBERTOS, J. M.; CARAVACA, I.; MÉNDEZ, R.; SÁNCHEZ, J. L. Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales. In: ALONSO, J. L.; APARICIO, J.; SÁNCHEZ, J. L. (coord.). Recursos Territoriales y Geografía de la Innovación Industrial en España. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004. p. 17-60.
- ANDRADE, B. A.; ALMEIDA, R. H. Patrick Geddes e a escola territorialista italiana: aproximações conceituais e metodológicas. Pós, São Paulo, v. 23, n. 39, p. 120-137, jun. 2016.
- BUSTOS CARA, R. Patrimonialização de valores territoriais. Turismo, sistemas productivos e desarrollo local. Aportes y Transferências, a. 8, v. 2, p. 11-24, 2004.
- CALDERÓN, B. C.; GARCÍA CUESTA, J. L. Sources and forms of territorial heritage. International Journal of Humanities and Cultural Studies, v. 3, Issue 1, p. 2.141-2.157, June 2016.
- CALVENTE, M. C. M. H. O patrimônio territorial e a perspectiva das populações tradicionais. GeoTextos, v. 14, n. 1, p. 39-60, jul. 2018.
- CAMAGNI, R. Territorial capital and regional development. In: CAPELLO, R.; NIJKAMP, P. (eds). *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009. p. 118-132.
- CAMAGNI, R.; CAPELLO, R. Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union. *Regional Studies*, v. 47, n. 9, p. 1.383-1.402, 2013.
- CAPELLO, R.; CARAGLIU, A.; NIJKAMP, P. Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use. Timbergen Institute Discussion Papers, 09-059/3, Timbergen Institute, 2009.

- CARAVACA, I. B.; GONZÁLEZ, R. G. Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. *Scripta Nova*, Barcelona, v. XIII, n. 289, 1º mayo 2009.
- CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; SILVA, R. Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *Revista Eure*, v. XXXI, n. 94, p. 5-24, dic. 2005.
- CARNEIRO, N. P. Memória e patrimônio: etimologia. *Webartigos*, 11 jul. 2009. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/memoria-e-patrimonio-etimologia/21288/>. Acesso em: 8 mar. 2020.
- COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; DALLABRIDA, V. R. Os signos distintivos territoriais e a smartificação do território. Uma abordagem exploratória. *Biblio3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XXIV, n. 1.268, 20 abr. 2019.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. 50 (2º), n. 215, p. 304-328, 2015.
- DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, mai-ago/2020.
- DALLABRIDA, V. R. Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. São Paulo: LiberArs, 2017.
- DALLABRIDA, V. R. Território, governança e desenvolvimento territorial: indicativos teórico-metodológicos, tendo a indicação geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2016.
- DALLABRIDA, V.; SIENBERG, D.; FERNÁNDEZ, V. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. *Desenvolvimento em Questão*, v. 2, n. 4, p. 33-62, 14 out. 2011.
- DEMATTEIS, G.; MAGNAGHI, A. Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali. *Scienze Del Territorio*, n. 6, p. 12-25, 2018.
- DI MÉO, G. Processos de patrimonialização e construção de territórios. *Geosaberes, Fortaleza*, v. 5, n. esp. 1, p. 3-23, dez. 2014.
- FARINÓS, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 46, p. 11-32, 2008.
- FARINÓS, J. D. Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 5, n. 2, p. 4-24, jul./dez. 2015.
- FERIA, J. M. El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor. *E-RPH – Revista Eletrónica de Património Histórico*, n. 12, p. 200-224, jun. 2013.
- GÓMEZ, J. Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, v. 59, n. 1, p. 5-20, 2013.
- JEUDY, H. P. *Espelho das cidades*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- LEFEBVRE, H. *The Production of Space*. Trad. Donald Nicholson-Smith. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- LINCK, T. Économie et patrimonialisation. Les appropriations de l'immatériel. *Développement durable et territoires [En ligne]*, v. 3, n. 3, p. 1-22, Déc. 2012.
- MAGNAGHI, A. *Il progetto locale*. Torino: Bollati Boringhieri, 2000.
- MAGNAGHI, A. *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*. Turim: Bollati Boringhieri, 2010.
- MAGNAGHI, A. La rappresentazione identitaria del patrimonio territoriale. In: DEMATTEIS, G.; FERLAINO, F. (org.). *Il mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*. Torino: Ires; SGI, 2003. p. 13-20.
- MAGNAGHI, A. Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno". *Glocale, Rivista molisana di storia e scienze sociali*, n. 9/10, p. 139-157, 2015.
- MAGNAGHI, A. Presentazione. Il ritorno dei luoghi nel progetto. In: MAGNAGHI, A. *La rappresentazione identitaria del territorio*. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale. Florença: Alinea Editrice, 2005. p. 7-18.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, C. Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. *Cuad. Art. Gr.*, n. 39, p. 251-266, 2008.
- MIROSLAWA, C.; CÓRDOBA AGUILAR, H. El patrimonio como tema de estudios geográficos. *Espacio y Desarrollo*, n. 16, p. 28-41, 2004.
- MULERO, A. M. Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza. *Investigaciones Geográficas*, n. 63, p. 69-84, enero-junio 2015. DOI: 10.14198/INGEO2015.63.05.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico. *Ciudades: Rev. del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n. 4, p. 33-48, 1998.

POLI, D. Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proativa. In: MELONI, B. (a cura di). Aree interne e progetti d'area. Torino: Rosenberg e Sellier, 2015. p. 123-140.

ROMÁN, R. A.; VARELA, L. Estrategias desde el proyecto de paisaje para la recuperación de los bienes patrimoniales de la región costera del Gran la Plata. *Identidades: Territorio, Cultura, Patrimônio*, n. 7, p. 84-100, 2018.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. Técnica e tempo – razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SAQUET, M. Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades. Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2015.

SONAGLIO, C.; ZAMBERLAN, C. O.; BUSÓN, C. Patrimonialização como estratégia de desenvolvimento regional: uma proposta para o “caminho para os ervais”. *Profanações*, a. 7, n. esp., p. 43-60, fev. 2020.

TARSI, E. Patrimonio territoriale, comunità e territori fragili nel Global South. *Scienze del Territorio*, n. 7, p. 49-156, 2019.

Juventudes Rurais: Projetos de Emancipação Social

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.33-54>

Recebido em: 25/9/2019

Aceito em: 28/2/2020

Joel Orlando Bevilaqua Marin¹

RESUMO

Este artigo analisa diferenciados projetos de jovens rurais para a construção de seus processos de emancipação social. O estudo de caso foi realizado em municípios do Território da Região Central do Rio Grande do Sul, com produção de dados qualitativos e quantitativos. Os jovens rurais vivenciam distintas problemáticas e constroem diferenciados projetos de emancipação social, que passam pela vinculação nas instituições escolares, incorporação no trabalho assalariado e reprodução social na agricultura familiar. A precariedade material e a desvalorização das condições de vida e trabalho na agricultura, limitam a permanência de jovens no meio rural e a construção social de sucessores na agricultura familiar.

Palavras-chave: Juventude rural. Migrações rurais. Desenvolvimento regional. Desenvolvimento territorial.

RURAL YOUTH: SOCIAL EMANCIPATION PROJECTS

ABSTRACT

The article analyzes rural youth projects for the construction of their processes of social emancipation. The case study was carried out in municipalities of the Territory of the Central Region of Rio Grande do Sul, generating qualitative and quantitative data. Rural young people experience different problems and build special social emancipation projects, which go through linking in school institutions, incorporation in paid work and social reproduction in family agriculture. Material precariousness and depreciation of living and working conditions in agriculture limit the permanence of young people in rural areas and the social construction of successors in family agriculture.

Keywords: Rural youth. Rural migration. Regional development. Territorial development.

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professor do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). <http://lattes.cnpq.br/2469734454387464>. <https://orcid.org/0000-0001-7438-7939>. bevilaquamarin@gmail.com

O objetivo deste artigo é analisar os diferenciados projetos de jovens rurais, filhos de agricultores familiares, residentes em municípios do Território da Região Central do Rio Grande do Sul, para a construção de seus processos de emancipação social. Para a consecução de tal objetivo, os projetos profissionais dos jovens rurais foram apreendidos em três grandes grupos, que perpassam pela continuidade dos estudos escolares, incorporação em trabalhos assalariados e sucessão na agricultura familiar. Fundamentado em perspectiva construtivista, compreende-se a juventude rural como construto histórico-social, variável no tempo e no espaço, que requer a análise dos contextos histórico-sociais e das relações sociais em que os jovens e suas famílias estão envolvidos. Tal perspectiva analítica requer estudos da realidade em que os jovens vivem, estudam e trabalham.

Na produção de dados para a análise de situação particular, a opção metodológica foi a realização de um estudo de caso, com recorte qualitativo e quantitativo.² Os dados qualitativos foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas dirigidas a 12 jovens rurais, selecionados segundo critérios não probabilísticos. Os dados quantitativos foram produzidos por meio de questionário. Para a amostragem quantitativa, intencionalmente construída, foram considerados os seguintes critérios: jovens integrantes de famílias de agricultores; faixa etária entre 16 e 29 anos de idade; e indicações de agentes de extensão rural atuantes na região. Os jovens rurais residem em 14 municípios do Território Região Central do Rio Grande do Sul:³ Dilermando de Aguiar, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Silveira Martins, Restinga Seca, Dona Francisca, Mata, Cacequi, Quevedos, Agudo, Toropi, Unistalda, Tupanciretã e Jari. De acordo com dados do IBGE de 2010, a população de jovens rurais residente nesses municípios, com idade entre 16 e 29 anos, era de 8.046 pessoas, sendo 52,2% do sexo masculino e 47,8% do sexo feminino. A amostragem foi constituída por 191 jovens rurais, sendo 50,8% moças e 48,2% rapazes, 75,9% solteiros e 24,1% casados e 53,0% estudantes e 47,0% não estudantes.

Para efeitos de organização, inicialmente são apresentados conceitos necessários à compreensão da juventude rural como categoria marcada pela diversidade social e pelos desafios do ingresso na vida adulta. Nas três seções subsequentes, particularizam-se diferenciadas estratégias de jovens rurais para construir seus processos de emancipação social e ingresso na vida adulta, centralizando a análise na vinculação em instituições escolares, na incorporação no mercado de trabalho assalariado e na viabilização da sucessão na agricultura familiar.

² Os dados da pesquisa foram produzidos a partir de um projeto de extensão universitária desenvolvido em parceria entre a Emater/RS, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Instituto Federal Farroupilha (IFFar), com objetivos de conhecer aspectos da realidade da juventude rural da região central gaúcha e elaborar estratégias de inclusão social de jovens rurais (Emater/RS, UFSM, IFFar, 2017; PICOLOTTO; MARIN, 2018). Nesse projeto, o autor participou em todas as etapas de desenvolvimento, daí que os agentes responsáveis pela parceria deram autorização para aprofundamento da análise dos dados, com o compromisso ético de compartilhá-los com jovens rurais e demais atores comprometidos com as causas juvenis rurais.

³ O Território Região Central do Rio Grande do Sul engloba 33 municípios e uma área de 32.457,00 km². Além dos municípios pesquisados, é constituído por Capão do Cipó, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Santiago, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, Vila Nova do Sul, Itaara, Ivorá, Jaguari, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Santa Maria, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul e Cachoeira do Sul (MDA, 2016). Em 2010, segundo dados do IBGE, a população do território era de 647.769 habitantes, posto que 19,44% viviam no meio rural.

JUVENTUDES RURAIS: UMA APROXIMAÇÃO TEMÁTICA E CONCEITUAL

Desde meados da década de 90 do século 20, a juventude rural tornou-se tema de interesse de múltiplos agentes sociais. Representantes de movimentos sociais rurais, agentes de desenvolvimento e pesquisadores multidisciplinares, sob diferenciados interesses e perspectivas, mobilizaram-se para romper com a “invisibilidade social” da juventude rural e para reconhecê-la como categoria social portadora de necessidades, reivindicações e potencialidades nos processos de desenvolvimento. Em pontos de confluência, defendiam a promulgação de aparatos jurídicos e a edição de políticas públicas específicas para as gerações juvenis rurais, atribuindo compromissos não só ao Estado, mas também à sociedade e às famílias, no sentido de conferir apoio financeiro, educacional e produtivo, para viabilizar processos de sucessão hereditária na agricultura familiar.

Nas juventudes rurais, como destacado por Ferreira e Alves (2009), foram depositadas as expectativas de continuidade do mundo rural e da reprodução social do campo e, mais especificamente, da agricultura familiar. A contínua migração juvenil, portanto, foi percebida como fator limitante da reprodução da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial, enquanto a permanência dos jovens no meio rural tornava-se condição fundamental para a continuidade da agricultura familiar. Na medida em que a agricultura familiar conquistou reconhecimento social, como categoria socioprofissional dotada de direitos e de políticas públicas, a juventude rural também se tornou uma categoria social de mobilização e de luta para múltiplos agentes afiliados aos órgãos de representação política, às instituições de pesquisa e desenvolvimento territorial e aos movimentos sociais rurais, bem como aos movimentos juvenis rurais. Nesse sentido, a luta pelo reconhecimento social e pela defesa de direitos da juventude rural também integrou as pautas e lutas pela continuidade da agricultura familiar, daí que a construção da problemática da sucessão hereditária, pela inserção social e produtiva das gerações juvenis rurais, é caudatária dos processos de institucionalização da categoria socioprofissional designada agricultura familiar.

Na análise de Neves (2007), a agricultura familiar é compreendida como uma construção social desencadeada por múltiplos agentes sociais, vinculados aos movimentos sociais de agricultores, instituições nacionais e internacionais e pesquisadores multidisciplinares, mobilizados em defesa das causas da agricultura familiar. As lutas para reconhecimento público da agricultura familiar visaram, fundamentalmente, à institucionalização de leis e de políticas públicas facilitadoras de acesso ao crédito rural, serviços de extensão rural, mercados institucionais, moradia, entre outros benefícios.

Na medida da objetivação de direitos e de políticas públicas para a agricultura familiar, a sucessão hereditária tornou-se questão relevante nos processos de desenvolvimento territorial, pois os jovens rurais passaram a representar o futuro da agricultura familiar, reproduzindo valores supostamente a ela associados: produção de alimentos, segurança alimentar, geração de emprego e renda, continuidade dos modos de vida e ocupação populacional de espaços rurais. No entendimento de agentes comprometidos com pautas da agricultura familiar, portanto, os benefícios conquistados pelos agricultores adultos deveriam estender-se às jovens gerações rurais.

A problematização da juventude rural e a institucionalização de políticas públicas, situam-se em contexto sociopolítico nacional favorável à atuação de diferentes representantes de movimentos sociais, mediadores políticos e pesquisadores, que tiveram oportunidades de ocupar cargos em instâncias estatais, especialmente desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (BARCELLOS, 2017). As providências foram delimitadas pelos marcos da intervenção estatal, com vistas a conferir visibilidade e reconhecimento à juventude rural como categoria social portadora de direitos e beneficiária de políticas públicas, especialmente de acesso a terra, crédito rural e formação técnico-profissional. Resultados dessas lutas também consubstanciaram-se na promulgação de dispositivos legais, a exemplo do Estatuto da Juventude – Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 – e do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural – Decreto nº 8.736, de 3 de maio de 2016 (BRASIL, 2013, 2016).

Com tais investimentos coletivos, a juventude rural foi se constituindo como uma categoria social específica da população rural brasileira, atualmente definida entre os 16 e 29 anos de idade. A noção de juventude apresenta demarcadores biológicos e etários, que, como alertou Bourdieu (2011), são sempre manipuláveis, servindo para enquadramentos institucionais e “divisões dos poderes”. No estudo da juventude, portanto, Bourdieu (2011) propugna análises da diversidade de formas de inserção econômica, política e social e da complexidade das condições objetivas e subjetivas dos contextos familiares e histórico-sociais em que os jovens vivem. Sob esse prisma, a juventude torna-se uma categoria relacional, o que implica estudos situados nos diversos contextos econômicos, políticos, histórico-sociais, em seu vínculo com recortes de classe social, família, gênero, inserções laborais e agregações escolares, e em suas relações com aspectos objetivos e subjetivos da vida dos jovens em sociedade.

Igualmente fundamentado em perspectiva construtivista, Feixa (2006a, 2006b) compreende a juventude como um constructo histórico e sociocultural relativo no tempo e no espaço. Para fundamentar tal postulado teórico-metodológico, o autor propõe a análise das diferenciadas formas de viver a condição juvenil, os distintos processos de transição sociocultural e diversas representações de juventude, que se apresentam variáveis de uma sociedade para outra e até mesmo dentro de uma mesma sociedade, ao longo dos processos históricos. Ainda segundo Feixa (2004), existem múltiplas maneiras de viver, expressar e perceber a juventude, pois tanto no passado quanto no presente diferenciadas sociedades construíram condições sociais e imagens juvenis específicas para inserir os jovens e demarcar seus processos de transição socioculturais.

A agricultura familiar, segundo Schneider (2006), é uma categoria socioprofissional marcada pela diversidade social nas formas de apropriação dos meios de produção, de organização das atividades produtivas e laborais, de estruturação das dinâmicas territoriais, de construção de estratégias de reprodução familiares e coletivas e de representação de seu universo cultural e simbólico. A juventude rural, vinculada à agricultura familiar, por extensão, também comporta uma ampla diversidade social. O estudo da juventude rural, portanto, também requer a compreensão de elementos objetivos da realidade, que passa pelas formas de organização da produção e do trabalho familiar, das relações com a natureza e das estratégias de inserção nos espaços mercantis, bem como pela compreensão das dimensões culturais e simbólicas que orientam as visões de mundo, as relações de trabalho, de parentesco, de geração e de gênero, além das

afiliações institucionais e atuações políticas. A apreensão da complexidade de situações produtivas, laborais e socioculturais nos auxilia a compreender a condição juvenil, conforme apontam Abramo (2007), Wanderley (2007), Carneiro (2007) e Castro (2007), não como um padrão de “ser jovem” ou como uma idealização, mas a partir da diversidade de maneiras de se viver, conceber a juventude e reconhecer a existência de diferenças e desigualdades sociais entre os jovens rurais, mesmo que pertencentes à categoria de agricultores familiares.

Sob essa perspectiva, particularizando a situação contemporânea do Território da Região do Rio Grande do Sul, entende-se que os jovens rurais vivenciam distintas problemáticas e constroem diferenciados processos de autonomização social, que passam por diversificados investimentos pessoais e familiares, inserções laborais e institucionais e acesso às políticas públicas. A noção de autonomia, segundo Sant’Ana (2009), faz referência à capacidade de os sujeitos sociais imprimirem orientações às próprias ações e ideias, com certa independência ante os outros indivíduos, a comunidade e as instituições sociais. De acordo com Pappámikail (2009), as noções de autonomia e emancipação são indissociáveis, daí que o conceito de autonomia insere-se no conceito de emancipação, suscitando a análise de aspectos da realidade que posicionam o afastamento, ainda que relativo, dos jovens em relação às famílias de origem. Borges e Magalhães (2009, p. 43) observam que a construção social da autonomia indica uma transição para a idade adulta, cujos principais sinalizadores são “a saída da casa da família de origem, o investimento em um trabalho ou uma formação profissional, com a entrada no mercado de trabalho, a independência financeira, a autonomia e, posteriormente, a possibilidade de formar seu próprio núcleo familiar”.

Na avaliação de contextos socioeconômicos e familiares marcados por diversas possibilidades e limitações, os jovens procuram assimilar certos recursos tecnológicos e viabilizar vinculações institucionais e laborais para garantir sua inserção positiva na sociedade e construir a autonomia social. Independentemente das distintas tessituras de emancipação, os jovens rurais pesquisados procuram interconectar-se com o mundo contemporâneo. Por tal razão, em depoimentos orais, jovens rurais revelam seu desejo e satisfação em apropriar-se de tecnologias e serviços facilitadores de acesso às informações e conhecimentos, especialmente o telefone móvel e a internet. Em termos quantitativos, do universo de 191 pesquisados, 97% dos jovens rurais têm aparelhos celulares e 80% utilizam serviços de internet, posto que 51,8% acessam nas residências, 17,8 nas escolas e 10,8% nos telecentros ou nos locais de trabalho. A expansão dessas tecnologias de informação e comunicação contribuiu para mudar valores, percepções de tempo e espaço dos jovens rurais. Os referenciais de localidade e comunidade, marcantes em décadas anteriores, são transformados pelas noções de maior amplitude, mobilidade e agilidade para adentrar em outros mundos, percebê-los e vivenciá-los de formas diferenciadas. Os jovens rurais facilmente percebem que o mundo não está restrito aos conhecimentos transmitidos pelos pais ou professores nem às visões e possibilidades acenadas pela vida no meio rural. Nesse sentido, as tecnologias de comunicação e informação também interferem na socialização da juventude rural, na medida em que facilitam as interconexões sociais e ampliam visões de mundo. Longe do estereótipo de sujeitos atrasados, conservadores ou desinformados, nesse território, associados à

imagem pejorativa de “colonos”, temos jovens rurais que lutam, por meio de estratégias e recursos distintos, para conquistar posições sociais mais valorizadas e ocupações laborais mais bem remuneradas, contrapondo-se àquele contexto vivido por seus familiares.

Pelo exposto, a autonomia passa pela perspectiva profissional e financeira, e também pela afirmação de sujeitos sociais, que recorrem a certos recursos técnicos, estratégias sociais e concepções de mundo para orientar seus projetos de vida. Para efeitos deste estudo, são tomadas como referências de análise as estratégias que perpassam pela continuidade de estudos escolares, incorporação em relações assalariadas e sucessão hereditária na agricultura familiar, como principais sinalizadores da construção social da autonomia de jovens rurais pesquisados no território central gaúcho.

JOVENS RURAIS E ESTUDOS: TRANSPOSIÇÕES DA CONDIÇÃO DE AGRICULTOR FAMILIAR

No território em estudo, desde meados do século 20, a instituição escolar ganhou importância crescente nos processos de socialização das gerações juvenis rurais. Tanto os jovens rurais quanto suas famílias valorizam o ensino escolar como estratégia privilegiada para “melhorar de vida”. A melhoria das condições de vida representa projetos de ascensão social, pela inserção em outras ocupações laborais mais valorizadas e mais bem remuneradas, vislumbradas fora da agricultura familiar. Na viabilização desses projetos individuais e familiares, concorrem positivamente a expansão das redes de ensino de nível médio e superior, sejam públicas ou privadas, embora sempre demandem consideráveis investimentos financeiros da família e esforços individuais dos jovens rurais estudantes.

Nas últimas duas décadas, na região em estudo, cresceu consideravelmente o número de instituições públicas e privadas,⁴ além das alternativas criadas pelo ensino a distância, que chegou junto com a expansão das redes de internet no meio rural. A ampliação e a interiorização das redes de ensino aumentaram consideravelmente as possibilidades de conquista de vagas em cursos de nível médio ou superior, tornando mais factível o sonho dos estudos escolares para os jovens rurais e, de maneira especial, para as jovens rurais (MARIN, 2018)..

Em pesquisas sobre contextos da agricultura familiar do Rio Grande do Sul, Carneiro (2001) e Brumer (2004) evidenciaram que as jovens rurais tendem a atribuir grande valor ao ensino escolar e ao trabalho assalariado, não somente pela viabilização de inserções positivas no mercado de trabalho e de construção de seus processos de emancipação pessoal, mas também em decorrência das desigualdades na escolha do sucessor e na partilha da herança familiar, pelo costume em privilegiar os filhos homens como sucessores e herdeiros da unidade de produção familiar. Ademais, as jovens rurais aspiram a inserções em ocupações laborais fora da agricultura como contraponto à

⁴ Em municípios do Território da Região Central do Rio Grande do Sul estão instalados a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), o Instituto Federal Farroupilha (IFFar), o Colégio Politécnico da UFSM, o Colégio Técnico Industrial de Santa Maria (CTISM), a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), a Faculdade Metodista de Santa Maria (Fames), a Faculdade Palotina de Santa Maria (Fapas), o Centro Universitário Franciscano (Unifra), a Faculdade de Direito de Santa Maria (Fadisma), a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra), a Faculdade Integrada de Santa Maria (Fisma), a Faculdade Antônio Meneghetti, entre outras instituições de Ensino Técnico e Superior que operam com a modalidade de ensino a distância.

desvalorização do trabalho doméstico e, por extensão, dos trabalhos desempenhados pelas mulheres na unidade produtiva. Embora proporcionem bem-estar à família e contribuam na composição da renda familiar, os trabalhos das mulheres e, em específico, das jovens, são socialmente percebidos como “ajuda”, portanto desvalorizados. Na hierarquia familiar, conforme estudos de Paulilo (2017) em contextos de Santa Catarina, o homem ocupa-se de trabalhos socialmente valorizados, em virtude de sua posição de chefe de família e responsável pela reprodução do grupo familiar, enquanto a mulher e os filhos desempenham os trabalhos domésticos e os considerados “leves” ou “ajudas”. Tal posição hierárquica e desvalorização dos trabalhos domésticos geram, portanto, insatisfação das mulheres e das jovens com a vida rural.

Na região pesquisada, os jovens rurais percebem os estudos escolares como alternativas plausíveis para a sua inclusão em posições socialmente valorizadas. Conforme dados quantitativos, do total de 191 jovens rurais, 52,40% continuam os estudos escolares; entre esses, 11% estavam matriculados no Ensino Fundamental, 57% no Ensino Médio, 14% no Ensino Técnico, 17% no Ensino Superior e 1% no ensino de Pós-Graduação. Na medida em que os estudos se tornam os principais investimentos de projetos profissionais, os jovens distanciam-se dos trabalhos familiares, não somente em decorrência da maior exigência de tempo e dedicação aos estudos, mas também pelos necessários deslocamentos espaciais para as cidades com instituições de ensino. Weisheimer (2013), em estudo sobre projetos de jovens agricultores da região do Recôncavo baiano, notou a existência de uma relação inversa entre a continuidade dos estudos escolares e o projeto de reprodução da condição de agricultor familiar, identificando maior recusa em ser agricultor entre os jovens rurais estudantes do que entre os jovens que não continuavam os estudos escolares. Paulo (2014, p. 246), em pesquisa no município pernambucano de Orobó, constatou situação semelhante: “ficam na atividade agrícola os jovens que não estão inseridos no sistema de ensino”.

Dados os compromissos escolares no Território da Região Central do Rio Grande do Sul, os jovens rurais tornam-se ajudantes eventuais no trabalho familiar, nos finais de semana, feriados e férias escolares. Não são incomuns, contudo, relatos de jovens que se dedicam exclusivamente aos estudos escolares. Nessas situações, os pais valorizam o ensino escolar e estimulam seus filhos exclusivamente aos estudos, dispensando-os dos trabalhos, mesmo que essa decisão implique sobrecargas laborais. O sacrifício do trabalho na unidade familiar torna-se a condição para proporcionar aos filhos outras formações profissionais, na expectativa de que estes não repitam a mesma sina dos pais. Notam-se, portanto, mudanças na forma de organização das famílias implicadas na dissociação da unidade familiar e da unidade produtiva. Esses novos arranjos familiares indicam que a unidade produtiva e a unidade familiar nem sempre encerram irrestritas equivalências, especialmente em contextos de restrição das condições de reprodução dos agricultores familiares e de projeção de outras formas de inserção sociolaboral.

Por tais razões, em depoimentos de jovens entrevistados, são comuns visões depreciativas da profissão de agricultor ou agricultora. Os jovens e, sobretudo, as jovens, não somente questionam as condições de agricultor ou agricultora familiar, mas também reafirmam o valor dos estudos na conquista de melhores formações educacionais e profissionais. O estudo possibilita, enfim, tornar-se “alguém na vida” e acompanhar as mudanças sociais, conforme depoimento oral: “O estudo é essencial pra ser alguém

na vida. Sem estudo a gente não é nada, até porque a gente tá vivendo num país que, se a gente não estuda, a gente fica pra trás” (Luciano, 19 anos, Agudo). “Ser alguém na vida” significa a grande aspiração pela autonomia, que passa pelas questões financeiras, mas, fundamentalmente, por um projeto de construção de um agente produtivo autônomo, com reconhecimento e valorização social. A expressão, geralmente naturalizada, também é refletida pela impossibilidade de objetivação da reprodução dos agricultores familiares, aos quais resta o pesado, cansativo e desvalorizado trabalho agrícola, existente nas relações de integração agroindustrial. Em síntese, os jovens rurais percebem os estudos escolares como estratégias privilegiadas de ascensão social, em contextos de limites da reprodução familiar de agricultores, conforme depoimento:

Com certeza, os estudos são e estão sendo importantes para mim. Se eu não tivesse um grau de estudo já não estaria aqui no trabalho hoje. No meio rural tem serviço pra sempre se quiser, porque, quem não planta, trabalha de peão em outras propriedades. Agora pra arrumar um trabalho na cidade tu já tem que ter o estudo. Para a gurizada que termina o Ensino Médio e quer vim pegar um trabalho na cidade está complicado. Ainda mais hoje em dia, com a crise e o desemprego está complicado (Adriana, 19 anos, Agudo).

Alguns jovens percebem a importância dos estudos ao disputar empregos ou mesmo enfrentar as ameaças de desemprego, enquanto outros colocam em seu horizonte o ingresso em instituições de ensino técnico, superior e até mesmo de Pós-Graduação como caminho para a constituição como trabalhador autônomo e qualificado. Eles, portanto, submetem-se a viagens diárias para garantir frequência escolar ou a migrações para as cidades que ofertam cursos técnicos e superiores.

Mesmo que os acessos à qualificação profissional sejam ampliados e facilitados em relação às décadas anteriores, os estudos implicam, tanto para os jovens quanto para suas famílias, sacrifícios e dispêndio de tempo e recursos financeiros. Para garantir a frequência, alguns jovens rurais transferem-se para as cidades, embora tal decisão implique despesas com habitação, transporte, alimentação, mensalidades – no caso de instituições privadas de ensino –, entre outras. Para custear essas despesas, 5,1% dos jovens rurais estudantes trabalham como assalariados, 3,0% realizam estágios remunerados e 5,2% acessam o Programa de Assistência Estudantil. Valendo-se de políticas públicas estudantis ou mesmo de trabalhos assalariados, esses jovens rurais dão continuidade aos seus processos de escolarização, de nível técnico ou superior, em busca de conhecimentos e de qualificação profissional. Assim, para as parcelas de jovens rurais pesquisados, os estudos e as migrações são estratégias de constituição do agente produtivo autônomo, fundamentadas em princípios morais de valorização da autonomia pessoal pelo trabalho e na aspiração de não repetir a profissão dos pais.

Por essa razão, o direito à mobilidade e ao transporte configura questão relevante, especialmente para os jovens rurais estudantes. Em relatos orais, eles tecem críticas contundentes à falta de zelo do poder municipal na manutenção e reparação das estradas de chão, que interligam suas residências às vias asfaltadas e às cidades. As denúncias estendem-se aos meios de transporte público, em decorrência da redução das linhas de

ônibus, má qualidade das frotas e irregularidade de horários.⁵ No encaminhamento de soluções para esses problemas, as famílias e os jovens rurais investem na aquisição de seus próprios meios de transporte: do total de 191 pesquisados, 75,4% dispõem de carros, 37,7% de motocicletas e 6,3% de bicicletas. Esses meios de transporte particulares são percebidos como facilitadores dos deslocamentos espaciais para estudos, trabalho e lazer, além de poderosos recursos viabilizadores de autonomia pessoal.

Para os jovens rurais estudantes que permanecem na residência dos pais, a viabilização de meios de transporte torna-se questão fundamental. Para equacionar esse problema, em Agudo, jovens universitários fundaram uma associação com reconhecimento jurídico, a fim de facilitar a contratação de empresas de transporte, definir os roteiros e horários conforme as necessidades e, sobretudo, reduzir os custos do transporte. Em outra frente, esses estudantes passaram a reivindicar o passe livre do transporte público, respaldados pelo direito à educação, conforme depoimento oral:

Pro Ensino Superior, eu acho que tinha que ter um incentivo maior em verbas do passe livre. Mas essas verbas, não sei por que, não são bem direcionadas e não vêm pra nós, alunos. Isso é uma questão que hoje a gente tá debatendo bastante na nossa Associação de Estudantes Universitários (Luciano, 19 anos, Agudo).

Na problematização sobre o uso de recursos públicos, esses jovens rurais – identificados como estudantes – organizaram-se na luta pelo direito à mobilidade espacial e ao transporte público, agregando-se ao coro de protestos do Movimento Passe Livre, desencadeado em centros urbanos no ano de 2013, cujos principais protagonistas foram jovens. O questionamento do destino de recursos públicos e a reivindicação de passe livre expressam a luta pelos direitos de ir e vir, de estudar e de exercer a cidadania. Esses embates tornam-se, em suma, significativos espaços de afirmação como sujeitos de direitos e de emancipação pessoal e coletiva.

Enfim, parcelas significativas de jovens rurais investem nos estudos, fundamentados na crença de que a escola é lugar privilegiado para a construção de trajetórias socioprofissionais fora da agricultura familiar. A escolarização prolongada e os diplomas de nível técnico ou superior são percebidos pelos jovens rurais e, especialmente, pelas jovens rurais, como caminhos mais rápidos e seguros para tessituras da autonomia pessoal e da ascensão social.

JOVENS RURAIS ASSALARIADOS: LIMITES DA REPRODUÇÃO FAMILIAR DE AGRICULTORES

Não obstante a crescente valorização dos estudos escolares, o trabalho como necessidade, valor e identidade social ainda configura questão central nos projetos de jovens rurais pesquisados. De acordo com Wanderley (2007), a condição inerente aos agricultores familiares de proprietários e de trabalhadores do estabelecimento produtivo, orienta os processos de socialização dos jovens não apenas na família ou na comunidade de pertença, mas também na sociedade no sentido amplo, criando diferenciadas possibilidades e limites em seus processos de transição para a vida adulta. O

⁵ A diminuição das populações rurais e as precárias condições de tráfego das estradas têm implicado a redução das linhas de ônibus que interligam espaços rurais e cidades da região.

trabalho familiar, socialmente percebido como “ajuda”, do qual jovens rurais são solidariamente convocados a participar, seja nas atividades produtivas, seja nas domésticas, torna-se um traço marcante da identidade da família e das normas de socialização das novas gerações. Sob essa perspectiva, o trabalho ainda configura-se como importante fator identitário da juventude rural, embora nem sempre integrando projetos que visem à continuidade da agricultura familiar (WEISHEIMER, 2019). Segundo Marin (2019), o trabalho torna-se, então, elemento central na compreensão da juventude rural, especialmente pela tessitura das relações sociais e produtivas no âmbito da família, das relações de trabalho assalariadas e até mesmo das estratégias de continuidade dos estudos escolares.

Na valorização da autonomia do trabalho e na constituição individualizada do trabalhador, jovens rurais não descartam possibilidades de inserção laboral em outras esferas produtivas, especialmente nos contextos contemporâneos marcados pela intensa integração socioeconômica entre capitais industriais, financeiros, comerciais, agrícolas e de serviços. No território em estudo, especialmente nas últimas décadas, o aprofundamento das trocas de bens e serviços entre os setores do capital ampliou as oportunidades para jovens rurais agregarem-se em trabalhos assalariados, em relações formais ou informais, temporárias ou permanentes. As diferenciadas ocupações laborais tornam-se reveladoras da condição social dos jovens rurais, na medida em que evidenciam não somente as distintas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e estratégias de transição para a vida adulta, mas, também, conforme estudo de Spanevello (2008), realizado em municípios da região central do Rio Grande do Sul, dos múltiplos limites para a viabilização dos processos de sucessão hereditária nas famílias de agricultores, decorrentes de fatores econômico-produtivos – a exemplo da pequena quantidade de terra, da baixa qualidade da terra, da baixa renda derivada das diferenças entre custos de produção e preços dos produtos agrícolas, das perdas por sinistros ambientais, do processo tardio de transmissão patrimonial, dentre outros –, bem como de fatores subjetivos relacionados às percepções negativas da ocupação agrícola e da permanência na agricultura familiar.

As dinâmicas socioprodutivas do território em estudo foram alteradas em graus e intensidades variadas, especialmente pela introdução de máquinas e equipamentos agrícolas que reduzem as demandas de força de trabalho. Mesmo que a incorporação de tecnologias transforme as tradicionais formas de organização do trabalho familiar, existem atividades produtivas altamente dependentes de mão de obra, a exemplo do cultivo de tabaco, importante produto mercantil de agricultores familiares que sempre demanda trabalhadores assalariados. Nesse sentido, agricultores familiares estão inseridos em contextos socioprodutivos complexos e diversificados, que oscilam desde situações de demanda de contratação de trabalhadores assalariados, especialmente quando a força de trabalho familiar é insuficiente para a execução de determinadas tarefas, notadamente a colheita, passando por situações em que integrantes das famílias procuram inserção em trabalhos assalariados. As diferenciadas estratégias de trabalho familiar e trabalho assalariado, em vez de antagônicas, complementam-se, possibilitando a transição de posições, ora de contratantes, ora de contratados.

De fato, os jovens rurais pesquisados procuram estabelecer relações de trabalho assalariadas. Quantitativamente, do total de 191 jovens respondentes, 55% informaram que têm rendas próprias e, entre estes, 35% obtêm sua renda pela incorporação no mercado de trabalho assalariado, em relações formais ou informais, existentes em suas comunidades ou nos centros urbanos próximos. Os arranjos pessoais e familiares, combinados com as oportunidades do mercado de trabalho, são balizadores de estratégias de assalariamento dos jovens rurais, com vistas ao atendimento de diferenciadas expectativas sociais que perpassam pela garantia da continuidade do estudo, complementação da renda familiar, realocação da força de trabalho familiar excedente ou construção de trajetórias profissionais fora da agricultura familiar.

Alguns jovens rurais entrevistados valorizam o trabalho assalariado mesmo com a precarização das relações de trabalho e os contratos temporários, pela necessidade de obter seus próprios ganhos monetários ou ampliar a renda familiar. Os dados quantitativos indicam que 28% das famílias têm rendas provenientes de trabalhos assalariados, formais ou informais, enquanto 12% são beneficiárias de programas de transferência de renda. Isso significa que parcelas consideráveis de famílias pesquisadas não conseguem gerar rendas satisfatórias nas atividades agrícolas, daí a necessidade de complementação com assalariamento e políticas de combate à pobreza.

A escassez de terra, em grande medida, propulsiona os jovens rurais ao trabalho assalariado pelas dificuldades de geração de renda satisfatória e de absorção da força de trabalho na unidade de produção familiar. Conforme dados quantitativos, cerca de 7% das famílias não têm terra, 33% têm entre 1 e 10 hectares de terra e 31% têm entre 11 e 30 hectares. Em termos práticos, para além das recorrentes áreas montanhosas e pedregosas, baixa qualidade dos solos, inadequada localização da terra e limitações de uso definidas pelas legislações ambientais, essas exíguas extensões de terra dificilmente cumprem a função de gerar trabalho e renda para satisfazer as necessidades familiares.

Os jovens integrantes de famílias constringidas pela falta de terra enfrentam sérias dificuldades para permanecer nas atividades agropecuárias, daí que contínuos fluxos migratórios representam sonhos de melhores condições de vida, pois “*tem propriedade que não tem no que trabalhar. São propriedades menores e não tem serviço para ficar. Daí tem que sair para a cidade procurar emprego*” (Laura, 21 anos, Agudo). A migração, em busca de ocupações laborais assalariadas, torna-se condicionante para alocação da força de trabalho familiar excedente. As situações de crise, contudo, desencadeadas pelo endividamento ou sinistros ambientais, também empurram os jovens rurais ao trabalho assalariado. O depoimento a seguir elucida:

Já trabalhei fora para ajudar nos custos da nossa casa, pois tem épocas que não têm muito serviço na propriedade. E até mesmo, muitas vezes, a gente faz os afazeres em fim de semana pra no dia de semana trabalhar fora para ter uma melhor renda. Têm épocas de muita seca ou muito chuvoso que as plantações são muito prejudicadas e no final a renda não é tão boa assim. Daí, tem que trabalhar pra fora pra tentar uma outra renda para ajudar nos custos (Flávia, 26 anos, Toropi).

O assalariamento de jovens rurais vincula-se, mormente, aos contextos de pobreza familiar e de baixa escolaridade. Nessas situações, as narrativas socialmente construídas também decantam a “melhoria das condições de vida”, como contraponto aos diversos limites da realização do trabalho familiar e constringimentos enfrentados no

espaço familiar, fazendo com que a experiência da migração torne-se possibilidade de objetivação do trabalhador autônomo. A incorporação em trabalhos assalariados é percebida, então, como uma saída honrosa para os jovens rurais empobrecidos, especialmente quando as vinculações se realizam com registro em carteira de trabalho. Em estudo na região do Baixo São Francisco sergipano, Mota (2005) notou que os trabalhadores costumam valorizar a incorporação em relações de trabalho assalariado formalizadas, especialmente pela segurança proporcionada pelo salário por períodos mais prolongados e pelas melhores possibilidades de programação da vida financeira, bem como pelos benefícios sociais e trabalhistas assegurados pela legislação. Esses tão desejados vínculos legais representam a celebração da aprovação profissional do trabalhador, além de produzirem valiosos testemunhos de trajetórias distintas em relação aos demais trabalhadores desprotegidos dos amparos legais.

Tomando como parâmetro realidades de Estados do sul do país, Stropasolas (2006) e Brumer (2007) notaram que as agregações de jovens rurais em trabalhos assalariados podem viabilizar o atendimento de suas variadas necessidades, que nem sempre podem ser atendidas sob as condições de dependência familiar. Os jovens valorizam a conquista do próprio dinheiro para satisfazer suas necessidades de consumo e também de autonomia pessoal, que podem revelar confrontos com as hierarquias familiares. Stropasolas (2006) frisa que as motivações migratórias também estão associadas ao desejo de maior liberdade para viver suas próprias experiências e à busca por direitos de cidadania e demais recursos e serviços sociais, disponibilizados nas cidades por instituições públicas ou privadas, seja na área de educação, transporte, lazer, comunicação ou saúde.

Ademais, jovens rurais valorizam experiências no mercado de trabalho assalariado pela possibilidade de aumentar seu nível de conhecimentos, ampliar as redes de relações pessoais, melhorar habilidades pessoais e acumular experiências de vida. Acreditam, portanto, que o trabalho fora de casa é fundamental para torná-los mais sociáveis e conectados com as mudanças do mundo contemporâneo, conforme depoimento oral:

Eu trabalhei numa cerealista, fazia a classificação de grãos. Não era uma parte técnica, mas era serviço. Não vou dizer que foi serviço ruim, tinha um certo esforço físico, mas era bom. Tava sempre no dia a dia com pessoas diferentes, produtor. Era bom, eu gostava. Eu não vou dizer que foi ruim porque aprendi bastante coisa. Pra fora, sabe, a gente vai viver um outro dia a dia, sempre esse movimento. Eu gostei, pra mim foi bom (Ricardo, 24 anos, Júlio de Castilhos).

Assim, os sonhos de ampliação de renda, de experiências e de conhecimentos, podem favorecer a decisão dos jovens pelo trabalho assalariado. As vinculações em relações assalariadas, porém, não são escolhas unidirecionais nem mesmo definitivas, daí que as experiências laborais dos jovens rurais podem assumir caráter temporário ou permanente. Em contextos rurais do sul da Bahia, conforme pesquisa de Nogueira (2013), os fluxos migratórios de jovens em busca de trabalho assalariado também podem constituir-se em estratégias de formação de poupanças para providenciar o futuro retorno à produção de base familiar. Woortmann (1990), a partir do estudo de camponeses de Sergipe, já havia compreendido as diferenciadas experiências migratórias colocadas em prática pelos camponeses e os seus distintos significados atribuídos, destacando que as experiências migratórias vividas pelos jovens, em busca de ganhos

monetários em trabalhos assalariados, podem integrar estratégias de reprodução social e ritos de passagem para a vida adulta. Assim, a migração e o assalariamento podem ser consequências da “inviabilização das condições de existência”, mas também podem representar práticas de reprodução social dos agricultores. No território em estudo, os jovens rurais expressaram complexos projetos relacionados aos estudos, trabalho assalariado, formação de poupanças e futuros investimentos na propriedade, na expectativa de retorno ao campo:

Do que já estudei, posso unir o útil ao agradável. Atualmente, trabalho no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, como técnica. Mas já concilio muito bem isso, nos dias de semana aqui, finais de semana lá, vai arrumando, a gente vai ajeitando. Na verdade, esse trabalho seria uma ajuda extra para mim investir lá; tenho um dinheirinho a mais todo mês que posso investir na propriedade (Viviane, 24 anos, Tupanciretã).

Na diversidade de projetos e trajetórias de vida, todavia, entre os jovens entrevistados, há uma tendência aos empregos assalariados em situação de limite da reprodução familiar de agricultores. As jovens rurais mostram-se mais inclinadas à inserção no mercado de trabalho assalariado como caminho para não reproduzir a profissão das mães. Trabalhar fora de casa torna-se, então, uma alternativa para obtenção de renda própria, que possibilita a conquista da autonomia pessoal e facilita a continuidade dos estudos escolares, tendo no horizonte ocupações laborais mais qualificadas e mais bem remuneradas:

Eu queria aumentar minha renda. Trabalhar na agricultura é bom, mas é aquela coisa: tem que gostar. É sempre a mesma rotina. Eu acredito que eu não me adequaria muito a essa rotina... Quero ter uma melhoria de vida. Assim, no tempo, eu não queria seguir a mesma profissão dos meus pais. Eu não quero ser agricultora. Eu quero buscar outra oportunidade, estudar e seguir depois (Talita, 18 anos, Agudo).

Em relatos orais, jovens rurais revelam múltiplas razões para justificar sua inserção em trabalhos fora das unidades produtivas familiares. Isso, porém, não significa que eles encontrem facilidades para agregações no mercado de trabalho assalariado dos municípios pesquisados, pois, por um lado, existem poucas ofertas de vagas de trabalho e, por outro, os salários são baixos em relação aos custos de vida na cidade. A partir da realidade de Agudo, um jovem rural relata constrangimentos dos que tentam inserir-se em trabalhos assalariados: “Até que tem bastante procura para trabalhar na cidade. Mas, geralmente, o pessoal faz o teste, fica aqui um mês e depois vai embora de novo, até por causa de que na cidade, comparado ao interior, o custo de vida é mais alto” (Davi, 29 anos).

Por fim, as agregações de jovens rurais no trabalho assalariado, temporário ou permanente, em relações formais ou informais, revelam os múltiplos limites da reprodução familiar de agricultores. O assalariamento, contudo, nem sempre é caminho sem retorno ao trabalho familiar, uma vez que pode representar alternativas inerentes à constituição de diversos patrimônios, consubstanciados na terra, nos instrumentos de trabalho e no acúmulo de novos saberes e visões de mundo, considerados necessários para a instalação do futuro produtor agrícola independente.

JOVENS RURAIS NA CONSTRUÇÃO DA SUCESSÃO HEREDITÁRIA

Parcelas de jovens rurais procuram orientar seus processos de emancipação pessoal pelo trabalho na agricultura familiar. Em termos quantitativos, cerca de 31,4% dos jovens pesquisados afirmam que têm rendas próprias provenientes de atividades agrícolas. Possivelmente esses estratos de jovens representem os sucessores na agricultura familiar. Na constituição de futuros agricultores familiares, esses jovens enfrentam três problemas fundamentais: a transmissão patrimonial familiar, os limites no acesso às políticas públicas e as vinculações mercantis nos complexos agroindustriais.

A transmissão patrimonial, especialmente da terra, tem sido questão marcada por tensões e conflitos familiares. A terra, como já apontado anteriormente, é limitante para absorção de todos os filhos, daí que a escolha resulta em herdeiros e deserdados da terra, posto que estes últimos também devem ser recompensados. “Dar estudos” é estratégia de compensação dos filhos e filhas não contemplados com herança da terra. Embora, no entanto, padrões comportem variações, a transmissão patrimonial da terra costuma ser protelada durante a vida dos chefes de família, deixando em aberto aos herdeiros as decisões sobre a partilha dos bens, o que pode gerar insegurança, tensões e conflitos entre os herdeiros. Em conversas informais, possibilitadas ao longo do projeto de extensão universitária, representantes de sindicatos de trabalhadores rurais relatam que se tornou recorrente a irregularidade fundiária entre famílias de agricultores, em razão das dificuldades de arcar com possíveis custos advocatícios e impostos de transferência do imóvel ou da falta de consenso entre os herdeiros acerca das partilhas.

Vale ressaltar que a transmissão do patrimônio fundiário e o parcelamento contínuo da propriedade da terra, são problemas recorrentes entre os camponeses, conforme estudos realizados em diferentes contextos histórico-sociais do Brasil. Moura (1978), a partir de experiências de camponeses de Minas Gerais, afirma que os sistemas de herança da terra são alicerces dos processos de reprodução social das famílias camponesas, cujos fundamentos estão assentados nos costumes locais e na lei. Neste contexto, a autora notou a existência de complexas e diferenciadas formas de transmissão do patrimônio fundiário, que podem revelar uma racionalidade própria, construída a partir dos costumes, com propósitos de viabilizar a reprodução social dos camponeses e garantir a continuidade dos estabelecimentos. Em outras situações, todavia, os códigos jurídicos tornavam-se orientadores das práticas de herança da terra, desconstruindo os sistemas de partilhas tradicionais dos camponeses (MOURA, 1978). A partir do estudo sobre camponeses descendentes de imigrantes alemães do Vale do Itajaí-Mirin, Santa Catarina, Seyferth (1985) afirmou que a transmissão do patrimônio fundiário também se orientava por normas do direito costumeiro, reconhecidas com base na tradição familiar e comunitária, com vistas a preservar a propriedade familiar e evitar a excessiva fragmentação pela exclusão de um ou mais herdeiros. Seyferth (1985) observou ainda uma diversidade de sistemas de partilhas, que oscilam desde a herança impartível – na qual somente um dos filhos torna-se herdeiro da terra – até a partilha da terra entre os herdeiros – na qual todos têm igualdade de direitos.

Woortmann (1995), em estudo com descendentes de imigrantes alemães do Rio Grande do Sul, evidenciou certa predominância na escolha do filho mais velho para a continuidade da propriedade familiar. Desta forma, o padrão sucessório predominante

tendia a privilegiar um único sucessor, em decorrência da pequena extensão da terra, produzindo a exclusão dos demais herdeiros, como forma de garantir a continuidade do estabelecimento familiar. No entendimento de Woortmann (1995, p. 314), portanto, “o deserdado é o indivíduo produzido pela totalidade interna para viver no mundo externo.”

Já entre camponeses descendentes de imigrantes italianos da região da Serra Gaúcha, Santos (1984) e Carneiro (2001) notaram que os escolhidos como sucessores e herdeiros do patrimônio territorial eram, com predominância, os filhos mais novos, reproduzindo o sistema conhecido como “minorato”. A filha mulher, normalmente, era excluída da herança da terra e, por ocasião do casamento, recebia somente um dote que, segundo Carneiro (2001, p. 35), constituía-se “uma maneira de compensá-la pela desistência da sua parte da herança em terra. Mas sob a justificativa de que ao se casar estaria protegida economicamente pelo marido; o valor do dote era sempre inferior ao valor recebido pelos filhos como herança.”

As formas de transmissão patrimonial, como ressalta Carneiro (2001), são variáveis conforme os contextos econômicos, histórico-sociais, espaciais, institucionais e familiares. As diferenciadas práticas de transmissão patrimonial estão ancoradas em distintas lógicas de reprodução social, que devem ser entendidas não apenas como resultado das orientações jurídicas, mas, sobretudo, dos diferentes sistemas tradicionais de partilhas e das diferenciadas estratégias de reprodução socioeconômica dos agricultores familiares. Na Região Central do Rio Grande do Sul, os padrões de transmissão do patrimônio combinam múltiplos fatores e estratégias para evitar o fracionamento excessivo da terra e garantir a reprodução familiar. Reticamente, as normas são fundamentadas no sistema de partilha entre todos os herdeiros, mas, em termos práticos, somente alguns tornam-se herdeiros, com vistas a garantir a propriedade da terra e a viabilização dos sucessores. Aqueles jovens rurais, portanto, que possivelmente serão excluídos da partilha da terra, tendem a objetivar os estudos escolares, a migração e a incorporação no trabalho assalariado como saídas plausíveis e moralmente aceitáveis na construção de seus projetos de emancipação pessoal.

Agrega-se, ainda, como já analisado por Paulilo (2017) em realidades rurais de Santa Catarina, o problema do adiamento da transferência patrimonial e da responsabilidade pela organização e administração das atividades produtivas familiares. Por um lado, o aumento da expectativa de vida das populações rurais tem contribuído para que chefe de família permaneça por mais tempo na direção da unidade produtiva, protegendo sua abdicação em favor dos herdeiros; por outro, a transferência aos herdeiros não está associada à aposentadoria do chefe da família, uma vez que é percebida como complementação de renda familiar e não como momento oportuno para a transmissão da unidade produtiva. Dessa forma, o pai permanece na condição de agente central nas tomadas de decisão da organização produtiva e administrativa da propriedade familiar, limitando o protagonismo dos jovens agricultores.

Se as famílias limitam a afirmação de sucessores, os jovens rurais não encontram grandes alentos na esfera das políticas estatais. Não obstante a edição de providências para facilitar a instalação de sucessores na agricultura familiar, instituições e políticas públicas não conseguem mudar significativamente a realidade dos jovens rurais. To-

mando como parâmetro o estudo das políticas públicas de acesso a terra, crédito rural e serviços de extensão rural, torna-se gritante o limitado alcance na vida dos jovens rurais pesquisados.

Particularizando a questão da terra, os dados quantitativos indicam que apenas 3,7% das famílias dos jovens foram beneficiadas por programas de reforma agrária, embora, como apontado anteriormente, 40% das famílias tenham menos de dez hectares de terra. Os critérios de seleção dos programas de reforma agrária, todavia, priorizam os adultos como beneficiários; em situações muito excepcionais, os jovens rurais podem ser contemplados com um lote de terra (INCRA, 2011). Além disso, como destacou Neves (2009), os lotes de terra nos programas de assentamento rural são idealizados para a garantia de níveis de produtividade suficientes para o bem-estar e prosperidade de uma família nuclear, isto é, formada pelas gerações de pais e filhos. O alcance da idade adulta impõe aos filhos as experiências migratórias, a fim de que, “mais uma vez, cada família viva seu fluxo de reprodução geracional em uma família conjugal”.

No investimento para permanência no campo, jovens rurais aderiram ao Programa Nossa Primeira Terra – modalidade de crédito fundiário destinada à juventude rural. Os números de beneficiários não são expressivos – apenas 2,2% da amostragem quantitativa –, mas revelam a disposição dos jovens no enfrentamento da falta de terra, pela adesão a essa política de reforma agrária de mercado. Esses jovens, no entanto, já se instalam sob o signo do endividamento ao sistema bancário. Ao mesmo tempo em que o crédito fundiário possibilita acesso a terra, os jovens devem destinar parte dos ganhos monetários para quitar suas dívidas bancárias, com repercussões sobre os investimentos produtivos e a renda familiar.

A política de crédito rural também não cumpre seu objetivo primordial de produzir jovens sucessores na agricultura familiar. O Pronaf Jovem, criado em 2003 como linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), foi concebido como política creditícia específica para as gerações juvenis, com vistas a desencadear investimentos para criar ou aprimorar atividades produtivas, conjugados com a qualificação socioprofissional. Os critérios normativos do Pronaf Jovem anunciam o desenvolvimento de redes de relações favoráveis à inserção da juventude rural, na expectativa de projetar uma geração inserida nos mercados, protagonista e qualificada profissionalmente para a assunção de posições de liderança nos processos de desenvolvimento rural sustentável (MARIN, 2020). No território em estudo, conforme dados quantitativos, nenhum jovem conseguiu acessar o Pronaf Jovem do universo de 191 respondentes. Isso significa que essa política de crédito para a juventude rural não se objetiva na realidade, pois, entre os jovens rurais pesquisados, predominam o desconhecimento e a desinformação acerca do Pronaf Jovem, as dificuldades de atendimento das exigências burocráticas e a discriminação de agentes do sistema bancário. Dois jovens rurais entrevistados e seis jovens da amostragem quantitativa, no entanto, acessaram outras linhas do Pronaf. Esses jovens eram casados e tinham mais de 25 anos de idade. Podemos aventar que o estado civil e o estrato etário com tendência para a vida adulta facilitam a obtenção da própria Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a isenção de documentos comprobatórios da realização dos cursos de qualificação e a aproximação e credibilidade junto aos funcionários dos bancos.

No que se refere aos serviços de extensão rural, nos municípios pesquisados é notável a fragilidade das redes institucionais de transmissão de conhecimentos e tecnologias, especialmente para os jovens rurais que pretendem constituir-se como sucessores na agricultura familiar. Cerca de 77% dos jovens respondentes do questionário informaram que suas famílias recebem serviços de assistência técnica e extensão rural, mas esporadicamente e mediante solicitações. Ademais de descontínuos, os serviços são destinados aos agricultores familiares adultos. Em diversas atividades desenvolvidas no projeto Emater-RS/UFSM/IFFar, ficou claro que os agentes de extensão rural ainda não tinham incluído os jovens em suas programações. Mesmo presentes nas famílias atendidas, eles permaneciam “invisíveis” para as equipes de extensão rural.

Em suma, as políticas públicas de acesso a terra, crédito rural e extensão rural, nos documentos e discursos oficiais, sempre pontuadas como fundamentais nos processos de sucessão na agricultura familiar, não conseguem mudar a realidade da maioria dos jovens rurais pesquisados. O depoimento de um jovem rural ilustra a fragilidade das políticas públicas destinadas aos jovens que desejam permanecer na agricultura:

O governo debate, debate, tanto o governo municipal, os outros governos debatem que tem que permanecer o jovem no campo, pro campo continuar produzindo e tal. Mas eu não vejo um projeto do governo mesmo para incentivar o jovem a ficar aqui. No nosso Estado, eu não vejo. Quero que o governante mostre o projeto que eles têm: “esse projeto vai ajudar o jovem a ficar”. Eu nunca vi e acho que não tem (Ricardo, 24 anos, Júlio de Castilhos).

Pelo exposto, existem disjunções entre o propugnado nos documentos formais e discursos políticos e as experiências vividas pelos jovens rurais. Se as políticas públicas não atendem satisfatoriamente, quais as estratégias articuladas pelos jovens em processos de sucessão na agricultura familiar?

Elementos explicativos para tal questão podem ser encontrados nas atividades produtivas das famílias dos jovens rurais. Embora seja comum o desenvolvimento de mais de uma atividade, os principais produtos mercantis, conforme dados quantitativos, são o fumo (para 30,4% das famílias dos jovens rurais pesquisados), milho (12,6%), leite (11,5%), gado de corte (10,5%), soja (10,5%), arroz (6,3%), frutas (4,6%), leguminosas (3,2), feijão (2,5%), mandioca (2,1%), suínos e ovinos (1,5%), considerando que 4,3% não responderam. Vale notar que os principais produtos de interesse mercantil são viabilizados pela integração dos agricultores familiares aos complexos agroindustriais.

Em termos produtivos, desde a década de 60 do século 20, as formas de organização produtiva dos agricultores familiares sofreram profundas transformações, provocadas pela integração aos complexos agroindustriais, que estreitaram, conforme proposições de Graziano da Silva (1998), as inter-relações entre os setores industriais, financeiros, comerciais, agrícolas e de serviços. A integração de capitais aumentou a circulação de produtos, recursos financeiros e serviços, redefinindo os padrões tecnológicos, as formas de organização do trabalho e as relações produtivas, que passaram a ser regulamentadas por contratos agrários. A integração em poderosas cadeias do complexo agroindustrial do fumo, soja, arroz, milho, leite e carnes de bovinos, suínos e aves, mais do que as produções orientadas aos mercados de circuitos curtos, tornou-se alternativa para viabilizar as atividades produtivas daqueles jovens agricultores em processo de sucessão hereditária.

Nas produções integradas aos complexos agroindustriais, os agricultores familiares investiram em máquinas, implementos, instalações agrícolas e, em alguns casos, animais geneticamente melhorados, bem como acumularam habilidades, conhecimentos técnicos e mercadológicos. Fundamentados em experiências e investimentos familiares, acumulados pela integração agroindustrial, os jovens procuram constituir-se como sucessores na agricultura familiar. Do mesmo modo, pela integração nas cadeias produtivas, os jovens acessam recursos financeiros, tecnologias e insumos agrícolas, serviços de assistência técnica e, sobretudo, mercado para a produção agrícola.

Se a integração agroindustrial proporciona inserções produtivas, as condições impostas pelos distintos setores dos complexos agroindustriais pesam desfavoravelmente aos jovens rurais. Os jovens criticam as relações impostas pelas empresas, tanto pelos preços elevados para as máquinas, insumos agrícolas e serviços, quanto pelas oscilações e rebaixamentos dos valores dos produtos agrícolas. O depoimento de uma jovem rural ilustra as dificuldades impostas pelo mercado organizado por empresas integrantes dos complexos agroindustriais, que resultam em pequenas margens de ganhos econômicos dos agricultores familiares:

Pra nós aqui, também o aumento exagerado dos insumos. Isso traz um custo muito grande para lavoura e não compensa no produto final, porque na hora que tu pensa que tu vai pegar aquilo, se tu for analisar, botar tudo no papel, quase empata dinheiro ou sobra pouco, porque o produto final eu acho muito desvalorizado (Mariana, 27 anos, Júlio de Castilhos).

As condições técnicas produtivas e as trocas mercantis desiguais, impostas por distintos agentes econômicos integrantes do complexo agroindustrial, são poderes que reduzem a autonomia e expropriam os jovens rurais e suas famílias. Tais mecanismos, por fim, diminuem a renda familiar e dificultam a criação de poupanças, colocando sérios limites aos projetos de emancipação dos jovens rurais. A expropriação dos produtos agrícolas ou, como denunciado por jovens entrevistados, as situações de não pagamento da produção vendida à agroindústria, portanto, tornam-se pontos de tensões e conflitos entre jovens agricultores:

Pra começo, o melhor pagamento do produto seria uma mão na roda, valorização do produto. Como eu disse, aqui, tu trabalha, trabalha, trabalha, trabalha... Às vezes, dá até aquele desânimo na gente porque tu pensa: "trabalhei, tá, e agora? Pra isso? Tão pouco?" Podia pagar um pouco mais, né? A gente planta fumo, vai lá na firma, briga pelo preço, passa aquele fumo na esteira. A gente tá brigando com os compradores lá dentro, daí eles param a esteira. Não adianta brigar: ou tu traz o fumo embora de volta e deixa no galpão ou tu tem que se contentar. Só que eu disse: Enquanto eles tão lá trabalhando bonitinho, como é que foi que aquele produto chegou lá? Será que eles, todo mundo que tá lá, realmente sabe como é que aquele fardo de fumo chegou lá? Como é que aquela bolsa de soja chegou lá? Não sabe da onde que sai, como sai. Então, eu digo assim: a valorização do produto já seria um grande feito pro jovem ficar aqui no meio rural (Mariana, 27 anos, Júlio de Castilhos).

A justa remuneração dos produtos agrícolas é questão central para os jovens agricultores familiares. As integrações mercantis proporcionadas pelos complexos agroindustriais estão fundamentadas nos signos da subordinação e expropriação dos frutos do trabalho, que dificultam a formação de poupanças e melhorias na estrutura das pro-

priedades familiares e na condição de vida dos jovens rurais. Isso significa que as agroindústrias viabilizam inserções produtivas dos novos agricultores familiares, mas em relações de subjugação e expropriação do trabalho.

Agentes sociais, vinculados às instituições de desenvolvimento territorial, propugnam alternativas produtivas que reduzem a dependência das grandes empresas agroindustriais, especialmente no que se refere à cultura do tabaco. Não obstante, alguns jovens afirmam que não é fácil romper com o sistema de produção integrada e introduzir novas alternativas produtivas, conforme depoimento: *“acredito que nosso lugar está numa monocultura do pequeno. Tu planta fumo, tu tem lucro. Tu planta outra coisa nem mercado tu consegue”* (Mário, 26 anos, Mata).

A diversificação produtiva tornou-se tema de debate público, especialmente por ser região de cultivo do tabaco, em decorrência do Programa Nacional de Diversificação Produtiva em Áreas com Cultivo do Tabaco, instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir da ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, em 2005. Desde então, diversos agentes sociais procuraram propor e experimentar novas alternativas de inserção produtiva e mercantil. Agricultores que pretendem legalizar agroindústrias familiares, porém, se depararam com limites impostos pela legislação sanitária dos produtos de origem animal e vegetal. A atuação de agentes sanitários, pautada na apreensão de produtos e multa aos agricultores não legalizados, desestimula a proposição de alternativas de agroindústrias familiares e favorece as migrações de jovens rurais, conforme depoimento:

Trazer novas alternativas de produção. O pessoal é bastante dependente do fumo. Mas eu vejo também que muitos ainda estão no interior, porque eles produzem pra vender no comércio local. Só que agora com fiscalização; no mês passado teve aquela fiscalização aqui em Agudo. Não sei se tu chegou a ver... Muitos: “ah, não vou ficar, o que eu vou produzir eu não vou poder vender.” Acho que é uma coisa que também poderia ser procurado alternativas para esses produtores, pra conseguirem vender aqui no comércio local. Eles recolhem os produtos e não deixam vender, isso é uma coisa que desanima. “Ah, vou produzir e não vou poder vender” (Talita, 18 anos, Agudo).

Pelas integrações agroindustriais, os jovens rurais e suas famílias acessam recursos financeiros, tecnologias, assistência técnica e mercado. Dessa forma, conseguem viabilizar atividades produtivas e comerciais, não obstante a subordinação e a expropriação do trabalho, que dificultam seus projetos de emancipação social e produtiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, a juventude rural foi considerada uma categoria social, demarcada por critérios etários-biológicos e, sobretudo, pelas teias de relações sociais em que os jovens estão inseridos em seus contextos históricos e espaciais. Sob essa perspectiva, a juventude rural foi analisada a partir das particularidades do conjunto de relações sociais, dos processos de socialização, dos investimentos para enquadramento institucional dos jovens, das múltiplas formas de inserção socioeconômica, das relações de gênero, bem como dos próprios parâmetros que os jovens constroem da realidade so-

cial, de suas práticas sociais e visões de mundo. A análise das relações que interligam os jovens rurais e o mundo que os cerca foi fundamental para compreender tessituras de diferenciados projetos de emancipação social para a transição à vida adulta.

Por meio de apoio familiar, vinculações institucionais, acesso às políticas públicas, agregações laborais e trabalho na agricultura familiar, os jovens rurais vivem sua juventude de maneiras distintas e constroem estratégias diversificadas para construir seus projetos de emancipação pessoal. Parcelas significativas de jovens rurais investem nos estudos, com a crença de que as instituições escolares são lugares que concedem saberes, qualificações e títulos fundamentais para a construção de trajetórias socioprofissionais fora da agricultura familiar. Jovens rurais, especialmente aqueles que vivenciam sérias dificuldades para viabilizar a reprodução social na agricultura familiar, tecem projetos de emancipação pessoal pela inserção no trabalho assalariado, mas também podem representar estratégias para a continuidade dos estudos ou a instalação do futuro produtor agrícola independente. Outros estratos de jovens rurais constroem a autonomia social pela sucessão hereditária na agricultura familiar por meio de integrações agroindustriais, que viabilizam a produção e inserções mercantis, mas sob as marcas da subordinação e da expropriação.

A maioria dos jovens pesquisados não estabelece projetos profissionais na agricultura familiar, levando-se em consideração as atuais vinculações nas instituições escolares e no mercado de trabalho assalariado. Os projetos profissionais desses jovens rurais são tecidos com base nas condições objetivas e subjetivas da reprodução nas unidades de produção familiar. Objetivamente, a reprodução familiar dos agricultores está limitada pelo precário acesso à propriedade da terra e aos recursos materiais produtivos, bem como pelos processos de subordinação e expropriação do trabalho vividos nas integrações agroindustriais. Subjetivamente, a recusa de jovens rurais na reprodução social na agricultura familiar explica-se pelas avaliações negativas do trabalho e da vida na agricultura familiar, pelas posições subalternas nas hierarquias familiares e pela falta de autonomia na gestão da unidade produtiva. A precariedade material e a desvalorização das condições de vida e trabalho motivam, em grande medida, a busca por estudos escolares ou trabalhos assalariados, que confluem em contínuas migrações de jovens rurais.

Esse complexo panorama reflete diversificadas limitações vividas pelos jovens rurais do Território da Região Central do Rio Grande do Sul, para criar condições de vida e de trabalho satisfatórios na agricultura familiar e viabilizar seus processos de transição para a vida adulta. Não obstante, jovens rurais permanecem na agricultura familiar e cultivam sonhos de melhores inserções econômicas e sociais. As instituições e os agentes de desenvolvimento territorial deveriam atender exatamente a esse segmento da juventude rural, desencadeando ações efetivas e articuladas para facilitar o acesso a terra, aos recursos materiais, aos conhecimentos, às alternativas produtivas e aos mercados, em contínuos investimentos para a construção da autonomia dos jovens rurais e da sucessão hereditária na agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. Debate. In: CASTRO, E. G.; CARNEIRO, M. J. (org.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 67-71.
- BARCELLOS, S. B. *As políticas públicas para a juventude rural: o Pronaf Jovem em debate*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 48, jan./jun., p. 149-173, 2017.

- BORGES, C. C.; MAGALHÃES, A. S. Transição para a vida adulta: autonomia e dependência na família. *Psico*, Porto Alegre, PUC-RS, v. 40, n. 1, p. 42-49, jan./mar. 2009.
- BOURDIEU, P. La "jeunesse" n'est pas qu'un mot. *Questions de sociologie*. Lonrai: Les Éditions de Minuit, 2011. p. 143-154.
- BRASIL. *Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010* – Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília: Presidência da República, 2010.
- BRASIL. *Decreto 8.736, de 03 de maio de 2016* – Institui o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. Brasília: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. *Estatuto da Juventude: atos internacionais e normas correlatas*. Brasília: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509232/001032616.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- BRUMER, A. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. In: CASTRO, E. G.; CARNEIRO, M. J. (org.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 35-51.
- BRUMER, A. Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 205-227, 2004.
- CARNEIRO, M. J. Herança e gênero entre agricultores familiares agricultores familiares. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 22-55, jun./dez. 2001.
- CARNEIRO, M. J. Juventude e novas mentalidades no cenário rural. In: CASTRO, E. G.; CARNEIRO, M. J. (org.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 53-66.
- CASTRO, M. E. Balanço e perspectivas. In: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. (org.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 128-135.
- EMATER-RS/UFSM/IFFar. *Juventude rural: estudo no Território da Região Central do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Emater-RS, 2017.
- FEIXA, C. P. A construção histórica da juventude. In: CACCIA-BAVA, A.; FEIXA, C. P. GONZÁLES, Y. C. (org.). *Jovens na América Latina*. São Paulo: Escrituras, 2004. p. 257-327.
- FEIXA, C. P. *De jóvenes, bandas y tribus*. Barcelona: Editorial Ariel, 2006a.
- FEIXA, C. P. Generación XX: teorías sobre la juventud en la era contemporánea. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, n. 2, v. 4, p. 21-46, 2006b. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=77340202>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- FERREIRA, B.; ALVES, F. Juventude rural: alguns impasses e sua importância para a agricultura familiar. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M.; ANDRADE, C. C. *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009. p. 243-258.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1998.
- INCRÁ. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Incrá abre consulta pública sobre critérios de seleção de beneficiários da reforma agrária*. Brasília: Incra, 2011.
- MARIN, J. O. B. Jovens mulheres rurais: tessituras de diferenciados projetos profissionais. In: COSTA, C.; MARIN, J. O. B. (org.). *Gênero e campesinato no Sul do Brasil*. Dominação masculina e transformação. Curitiba: CRV, 2018. p. 63-98.
- MARIN, J. O. B. Juventudes rurais: processos sociais e temáticas de pesquisas. In: MARIN, J. O. B.; FROELICH, J. M. (org.). *Juventudes rurais e desenvolvimento territorial*. Santa Maria: Editora da UFSM, 2019. p. 35-66.
- MARIN, J. O. B. Pronaf-Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, v. 58, n. 2, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/resr/v58n2/0103-2003-resr-58-2-e187438.pdf>. Acesso em: 3 maio 2020.
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Sistema de Informações Territoriais*. Composição Municipal do Território Região Central – RS. Brasília: MDA, 2016.
- MOTA, D. M. *Trabalho e sociabilidade em espaços rurais*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2005.
- MOURA, M. M. *Os herdeiros da terra: parentesco e herança*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (org.). *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.
- NEVES, D. P. Constituição e reprodução do campesinato no Brasil: legado dos cientistas sociais. In: NEVES, D. P. (org.). *Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil: formas dirigidas de constituição do campesinato*. São Paulo: Unesp; Brasília: Nead, 2009. p. 303-323. V. II.
- NOGUEIRA, V. S. Trabalho assalariado e campesinato: uma etnografia com famílias camponesas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 19, n. 39, p. 241-268, 2013.

- PAPPÁMIKAIL, L. Juventude(s), autonomia e sociologia: redefinindo conceitos transversais a partir do debate acerca das transições para a vida adulta. *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, v. XX, 2010, p. 395-410.
- PAULILO, M. I. *Mulheres rurais: quatro décadas de diálogo*. Florianópolis: Editora UFSC, 2017.
- PAULO, M. A. L. Juventudes rurais do Nordeste: as múltiplas realidades numa região de contrastes. In: MENEZES, M. A.; STROPASOLAS, V. L.; BARCELLOS, S. B. (org.). *Juventude rural e políticas públicas no Brasil*. Brasília: MDA, 2014. p. 234-250.
- PICOLOTTO, E. L.; MARIN, J. O. B. *Juventude rural: estudo na Região Central do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Bonecker, 2018.
- SANT'ANA, R. B. Autonomia do sujeito: as contribuições teóricas de G. H. Mead. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 25, n. 4, p. 467-477, out./dez. 2009.
- SANTOS, J. V. T. *Colonos do vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital*. São Paulo: Editora Hucitec, 1984.
- SCHNEIDER, S. (org.). *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre Ed. UFRGS, 2006.
- SEYFERTH, G. Herança e estrutura familiar camponesa. *Boletim do Museu Nacional, Antropologia*, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 52, 1985.
- SPANVELLO, R. M. A dinâmica sucessória na agricultura familiar. 2008. 236 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- STROPASOLAS, V. L. *O mundo rural no horizonte dos jovens*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.
- WANDERLEY, M. N. B. Jovens rurais de pequenos municípios de Pernambuco: que sonhos para o futuro. In: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. (org.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 35-51.
- WEISHEIMER, N. Estudo da situação juvenil na agricultura familiar do recôncavo da Bahia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013. Águas de Lindoia. *Anais [...]*. Águas de Lindoia: Anpocs, 2013.
- WEISHEIMER, N. Jovens agricultores familiares: situação juvenil e projetos profissionais no Recôncavo da Bahia. In: MARIN, J. O. B.; FROELICH, J. M. *Juventudes rurais e desenvolvimento territorial*. Santa Maria: Editora da UFSM, 2019. p. 167-192.
- WOORTMANN, E. F. *Herdeiros, parentes e compadres: colonos do sul e sitiantes do Nordeste*. São Paulo: Hucitec; Brasília: Edunb, 1995.
- WOORTMANN, K. Migração, família e campesinato. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v. 7, n. 1, p. 35-53, jan./jun. 1990.

O Fazer Científico a Partir dos Grupos de Pesquisa da Área da Administração: Em Busca da Criatividade de Celso Furtado

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.55-74>

Recebido em: 19/4/2019

Aceito em: 3/3/2020

Raphaela Reis Conceição Castro Silva,¹ Luis Moretto Neto²

RESUMO

A Administração caminha juntamente com a modernização da sociedade. Por isso, a ciência da Administração é vista como voltada às organizações privadas, o que é não natural e negligencia a realidade desta atividade. Este estudo coloca a ciência da Administração visando à sociedade e não às empresas capitalistas, com foco nos grupos de pesquisa de Administração vinculados à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a intenção de apropriar e resituar as universidades públicas para resolução coletiva de problemas sociais, ligando-as com a criatividade de Celso Furtado. Este trabalho visa, então, a identificar a convergência entre tais produções e o conceito de criatividade humana. Para analisar os fatores descritos foram mapeados os grupos de pesquisa em Administração cadastradas no CNPq, localizados na UFMG. O mapeamento dos grupos foi facilitado devido ao acesso das informações contidas no site eletrônico do CNPq, no qual um total de 19 grupos e 324 artigos se adequaram aos elementos estruturantes deste estudo. Após a análise de conteúdo dos artigos, apenas um grupo de pesquisa, dentro da amostra selecionada, apresentou convergência com o conceito de desenvolvimento e criatividade humana, levando à hipótese inicial de que pouco é feito para modificar a realidade periférica a partir da ciência.

Palavras-chave: Administração. Produção científica. Desenvolvimento. Consciência crítica.

THE RESEARCH GROUPS OF THE ADMINISTRATIVE SCIENCE'S: LOOKING FOR CREATIVITY BY CELSO FURTADO

ABSTRACT

The administration walks along with the modernization of society. Hence, the science of management is seen as directed to private organizations, which is unnatural and neglects the reality of this activity. This study places the science of management aimed at society rather than capitalist enterprises, focusing on management research groups linked to the Federal University of Minas Gerais (UFMG). With the intention of appropriating and re-situating the public universities for collective resolution of social problems, linking them with the creativity of Celso Furtado. This work aims, then, to identify the convergence between such productions and the concept of human creativity. To analyze the factors described, the research groups in administration registered at CNPq, located at UFMG, were mapped. The mapping of the groups was facilitated due to the access of the information contained in the CNPq website, where a total of 19 groups and 324 articles were adapted to the structuring elements of this study. After the content analysis of the articles, only one research group within the selected sample presented convergence with the concept of development and human creativity, leading to the initial hypothesis that little is done to modify the peripheral reality from science.

Keywords: Administration. Scientific production. Development. Critical consciousness.

¹ Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ). <http://lattes.cnpq.br/2751499099289877>. <https://orcid.org/0000-0002-4598-9110>. castroreis@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor titular-visitante do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. <http://lattes.cnpq.br/5353000298059913>. <https://orcid.org/0000-0002-8484-597X>. luis.moretto.neto@ufsc.br

A Administração é um fenômeno importante na sociedade moderna. Ciência que envolve múltiplas atividades produtivas, portanto o campo de estudos da Administração é um campo fértil para importantes reflexões como a proposta por este estudo.

Há certa “naturalização” da ideia de que a ciência da Administração se presta para as organizações privadas. Essa “naturalização”, entretanto, é uma dissimulação de uma realidade que nada tem de natural, simplesmente por ser histórica, isto é, produzida e em transformação, negligenciando as relações de poder que ali ocorrem e naturalizando a reprodução de modelos hegemônicos.

Assim, esta pesquisa é orientada para colocar a sociedade como objeto central dos estudos organizacionais, e não as empresas capitalistas, contribuindo para oxigenar a produção do conhecimento e, sobretudo, porque isso permite a construção de ferramentas teóricas mais poderosas para a compreensão da realidade periférica que vivemos.

É intrigante observar a contradição entre o potencial de recursos do país e o baixo nível de desenvolvimento alcançado até o presente. Adentrando à questão, questiona-se como esta sociedade poderá se tornar igualitária, democrática e justa. A sociedade não se constrói sem reflexões sobre o impacto que suas ações têm no mundo. O processo de desenvolvimento, para Furtado (1978), vai além da produtividade econômica, implica necessariamente transformações sociais com reflexos no sistema de poder. Celso Furtado deixou uma enorme contribuição para pensar o Brasil e a América Latina para além das amarras da teoria econômica, principalmente em função de sua capacidade de observação histórica (DANTAS; MONFREDO, 2012). Furtado coloca na capacidade e na iniciativa humanas a possibilidade de desencadear forças que conduzam ao avanço da sociedade (VIEIRA, 2012). Nessa perspectiva, a universidade em muito pode colaborar.

Nos países periféricos e semiperiféricos, Santos (2004) defende que a busca por essa mudança deve ser protagonizada pela universidade pública, pelo Estado nacional e a sociedade civil. No âmbito das universidades, a importância das ações que venham a ser feitas em ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento brasileiro é hoje evidente (CHAIMOVICH, 2000). A economia mundial depende cada vez mais da produção, da distribuição e da aplicação do conhecimento, destacando-se que 50% do PIB da maioria dos países provêm da produção das indústrias e de serviços intensivos em conhecimentos (PINTO, 2012).

O conhecimento como posto atualmente, contudo, não é capaz de alcançar tal mudança. O conhecimento é gerador de ciência, e esta se materializa por meio de tecnologias que almejam o desenvolvimento humano (BUNGE, 1980). Esse cenário seria o ideal. Percebe-se que as tecnologias privilegiam o desenvolvimento das forças produtivas que reificam o sistema capitalista, reproduzindo a dominação e exploração (GOULART; CARVALHO, 2008; LEHER, 2015). Ademais, as pesquisas brasileiras estão conectadas com os sistemas científicos das grandes potências, decorrentes da pressão neoliberal, resultando na ausência de criação de *know-how* e ampliando a importação de ideias e soluções, preocupação de Guerreiro Ramos já nos anos 50 (RAMOS, 1958).

Busca-se sustentar que o papel da universidade é fundamental. É indubitável que existem grupos de pesquisadores comprometidos com a transformação dos contextos sociais – no âmbito das universidades e da produção de conhecimento – que têm pro-

curado avançar no sentido de aproximação às demandas populares, mesmo diante dos entraves burocráticos (TRAGTENBERG, 1979). Ou seja, há aqueles que desejam, de maneira efetiva, interferir na realidade histórica e social por intermédio da pesquisa. No caso da Administração, o que dizer dos professores e de seus grupos de pesquisas?

A busca por essa resposta norteará a condução deste trabalho. No Brasil, as atividades científicas desenvolvidas por equipes de pesquisadores são organizadas sob a designação de grupos de pesquisa. Existem aproximadamente 5.363 grupos cadastrados no Diretório de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da área de Ciências Sociais Aplicadas, dos quais 1.161 pertencem à área de Administração e 145 destes estão no Estado de Minas Gerais (CONSELHO..., 2017).

Isso posto, o foco de análise deste estudo serão os grupos de pesquisa de Administração vinculados à Universidade Federal de Minas Gerais, enquanto *locus* relevante de produção científica e tecnológica no Brasil. A intenção, contudo, é de que este trabalho seja replicado para outras instituições que oferecem o curso de Doutorado em Administração, a partir do seguinte problema de pesquisa: *Há produções científicas nos grupos de pesquisa de Administração em conexão com o conceito de criatividade humana de Celso Furtado?*

Com o presente trabalho pretende-se somar algo que se acredita estar em falta no debate recente sobre as universidades. Para atender ao que foi proposto, o trabalho foi estruturado em outras quatro seções, além desta introdução. A segunda seção atenta aos fundamentos teóricos, envolvendo e relacionando a produção científica e o conceito de desenvolvimento. Na seção seguinte tratar-se-á dos procedimentos metodológicos. Na quarta seção, apresenta-se os resultados encontrados e por fim, encontram-se as considerações finais e as referências.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A produção científica da Administração

Antes de tratar da produção científica da Administração, é importante retomar a trajetória histórica da constituição do curso de Graduação em Administração no Brasil, pois muito nos ajuda a compreender a realidade atual.

O curso de Administração é relativamente recente, mesmo que a atividade remonte a tempos antigos. Os Estados Unidos e a França defendem que o início do curso de Administração de Negócios deu-se ao final do século 20.

O crescimento do ensino de Administração coincide com o aumento da importância dos Estados Unidos no século XX, onde se consolida como superpotência. Este fato tem importância, especialmente, para a área de Administração de Empresas na medida em que, mundialmente se reconhece como *management*, é visto em grande parte uma criação norte-americana (BERTERO, 2006, p. 5).

O Brasil foi um dos primeiros países, além dos Estados Unidos, a escolarizar a Administração, criando cursos, escolas, departamentos e faculdades de Administração. Começou em São Paulo, com a Administração de Negócios, e no Rio de Janeiro, com a Administração Pública (BERTERO, 2006).

O estabelecimento dos programas de Administração ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, época de grande otimismo sobre o futuro. “A perspectiva era que todos os problemas da humanidade solucionar-se-iam pelo desenvolvimento econômico que traria no seu bojo também o desenvolvimento social e político” (BERTERO, 2006, p. 6). Um quadro institucional internacional foi criado com o objetivo de promover a paz e o desenvolvimento econômico com o Banco Mundial, FMI, Unesco, FAO, OMS, OIT (BERTERO, 2006).

De acordo com Alcadipani e Bertero (2014), é possível elencar três instituições que tiveram um papel de destaque na exportação desse produto, chamado *management*, para o Brasil nas décadas de 50 e 60. A primeira instituição é a missão diplomática dos Estados Unidos no Brasil, que enviou ajuda financeira para a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Easp), para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e para a Universidade Federal da Bahia (Ufba).

O *Institute of Inter-American Affairs* e a *Michigan State College of Agriculture and Applied Sciences* (MSU) desempenharam também um papel fundamental, com um contrato entre as duas instituições para que houvesse um apoio à Fundação Getúlio Vargas na condução de uma escola de negócios no Brasil. O objetivo do *Institute of Inter-American Affairs* era de melhorar a imagem dos Estados Unidos na América Latina em um contexto de pré-Segunda Guerra Mundial, e a MSU tinha o ideal norte-americano de levar o “progresso” ao mundo mediante a criação de uma escola de negócios no Brasil que deveria servir de centro difusor no país (ALCADIPANI; BERTERO, 2014). A imagem do profissional administrador de empresas estava associada à imagem de modernidade, da mudança e do alinhamento do país com as nações que se modernizavam (BERTERO, 2006).

Por último, a Fundação Ford, criada por Henry Ford I, financiou junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) atividades relacionadas à expansão do *management* no Brasil.

Na década de 40 a Universidade de São Paulo também criou a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, com foco maior na área da Economia. Foi no final dos anos 50 que se fortaleceu a área de Administração, com a criação do curso de Graduação. O curso baseava-se em dois grandes eixos: o primeiro era predominantemente composto pelas disciplinas das Ciências Sociais, como Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Psicologia, Direito e Economia. O segundo eixo ensinava as áreas funcionais da Administração (finanças, marketing, contabilidade gerencial, administração de pessoas, vendas, produção, etc.). Como salienta Bertero (2006), este eixo visava à profissionalização do administrador como modernizadora, posto que a atividade econômica do país era bem mais modesta do que em outros países mais desenvolvidos economicamente. Os currículos elaborados pela Easp e pela FEA, derivados dos modelos norte-americanos, posteriormente foram utilizados como exemplo para o estabelecimento de currículo mínimo nos cursos que foram criados a partir dos anos 60.

Desde a década de 20 as grandes corporações anônimas norte-americanas contavam com administradores profissionais e esse fato influenciou fortemente a criação do curso de Graduação, bem como os cursos de MBA que surgiram a seguir. A partir dessa realidade e da necessidade de governança estendeu-se a escolarização da Administração naquele país. Esse modelo acionário não se alastrou no Brasil, bem como em outras

economias europeias e asiáticas. O Brasil só passou a ter grandes empresas a partir da segunda metade do século passado. O motivo, portanto, da difusão do administrador para essas economias ligou-se à competência necessária que deveria ser escolarizada (BERTERO, 2006).

Os cursos de Pós-Graduação foram instituídos na área de Administração no início da década de 70 e coincidiram com o movimento de institucionalização do ensino em nível de Pós-Graduação no Brasil (BERTERO, 2006).

Na década de 60 o Parecer do Conselho Federal de Educação (CFE) criou a distinção entre “*lato sensu*” e “*stricto sensu*”. Esta última visa à formação de profissionais acadêmicos (professores e pesquisadores), enquanto o primeiro visa ao aprimoramento dos que se dedicam ao exercício da profissão. Essa distinção, contudo, ainda apresentava algumas confusões nas chamadas áreas aplicadas, das quais a Administração é um exemplo, pois os cursos de Pós-Graduação em Administração se viabilizaram com um corpo discente misto, incluindo profissionais e acadêmicos. Esta mescla terminou mais tarde, à medida que critérios originados na própria comunidade científica e executados por intermédio da Capes acabaram por forçar a separação efetiva (BERTERO, 2006).

Na metade da década de 70 a área de Administração teve um importante apoio financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que viabilizou programas na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo; no Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração na Universidade Federal do Rio de Janeiro; na Fundação João Pinheiro, da Universidade Federal de Minas Gerais e no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Essas instituições e seus programas tornaram-se focos para a formação de mestres – e posteriormente doutores – que acabaram assumindo posições em outros programas em universidades públicas e privadas de todo o país. As primeiras instituições a oferecerem o curso de Pós-Graduação foram a Universidade de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, com programas de Mestrado. Posteriormente foram criados os programas de Doutorado (BERTERO, 2006).

O crescimento da Pós-Graduação no Brasil está ligado à reforma da universidade brasileira em 1969, que entre outras providências adotadas pelo legislador extinguiu a cátedra vitalícia pelo departamento de ensino e pesquisa, bem como a figura do catedrático pela carreira docente estruturada em vários níveis, desde o instrutor de ensino até o professor titular. Assim, com a exigência pela titulação do corpo docente, salientada também pela avaliação institucional das IESs, a demanda pelos cursos de Mestrado e Doutorado aumentou. Dados da Capes (COORDENAÇÃO..., 2016) mostram que no ano de 2014 foram titulados 44.502 estudantes no Mestrado, 16.745 no Doutorado e 5.727 no Mestrado Profissionalizante. Além do crescimento de alunos e cursos de Pós-Graduação, houve uma expansão de encontros como congressos, convenções, conferências, que acontecem frequentemente nos dias atuais (BERTERO, 2006).

Foi esta a lógica da difusão e legitimação do profissional de Administração de Empresas no Brasil: aumento do tamanho das instituições, que incapacitava seus proprietários em dirigi-las sozinhos, e a ampliação da competitividade, que exigia desempenhos superiores, tornando o administrar um conjunto de técnicas obtido pelo conhecimento e pela experiência. Nas palavras de Sole (2004, p. 5),

o personagem do administrador apareceu ao mesmo tempo que um novo tipo de organização: a empresa moderna, que emerge nos Estados Unidos, em torno dos anos 1915-1920. Como outros, ele fala da “revolução administrativa” a propósito da passagem do “capitalismo empreendedor” ao “capitalismo administrativo”: a direção da empresa passa das mãos do empreendedor capitalista (fundador e proprietário) àquelas dos “administradores” assalariados.

Assim, o administrador é um ator fundamental da modernidade, pois a “administração significa possibilidade e necessidade de dirigir racionalmente a empresa” (SOLE, 2004, p. 5). Este é um “herói” conduzido pela razão, devendo dirigir racionalmente a empresa, tendo em vista a dinâmica da sociedade atual que se baseia em três grandes pilares: “(1) a hegemonia do econômico, (2) o culto da empresa, (3) a influência crescente do pensamento empresarial sobre as pessoas” (CHANLAT, 1996, p. 15).

Essa cultura se caracteriza por aspectos como foco no curto prazo, lógica pragmática, abordagem triunfalista na apresentação de tecnologias gerenciais, valorização do adestramento em detrimento da aprendizagem e exaltação da novidade (BARBOSA, 2003). Assim,

o managerialismo, isto é, o sistema de descrição, de explicação e de interpretação do mundo a partir das categorias da gestão está profundamente bem instalado na experiência social contemporânea. Ele é, diretamente, o produto de uma sociedade de gestores que busca racionalizar todas as esferas da vida social (CHANLAT, 1996, p. 17).

Um problema, segundo Motta (1983), que ainda vigora atualmente, é a pouca ênfase em análises críticas da realidade das faculdades de Administração, o que provoca um isolamento de especialistas e uma formação frequentemente deficiente dos estudantes. Por isso, pensar na formação superior em Administração, muitas vezes, é tentar compreender como o aluno é formatado para reproduzir e manter a ordem hegemônica da instrumentalização excessiva dos cursos. De acordo com Nicolini (2003, p. 50), os cursos de Administração foram concebidos dentro de uma lógica mecanicista, “de determinadas ações ou causas derivarão determinados efeitos ou conseqüências previsíveis, dentro de uma correlação razoável”.

Nesse sentido, “se for adotada uma perspectiva do mercado, não resta dúvida de que os clientes estão satisfeitos, a julgar pelo vigor, crescimento e resultados apresentados pela indústria administrativa [revistas especializadas, encontros]” (BERTERO, 2006, p. 30). Por outro lado, a realidade social brasileira continua segmentada pela larga diferença social e pela baixa qualidade de vida da população.

Desde o início percebeu-se a necessidade de materiais que tratassem da realidade brasileira. Desta forma, surgiram as primeiras manifestações por meio de publicações em revistas de pesquisa. A Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas iniciou a publicação da Revista de Administração de Empresas (RAE) e também a Revista do Serviço Público (RSP) (BERTERO, 2006).

A intensificação das atividades de pesquisa em Administração, todavia, só ocorreu quando se institucionalizou a Pós-Graduação *stricto sensu*. Esse modelo proclama a inseparabilidade entre ensino e pesquisa. O curso de Pós-Graduação *stricto sensu*, diferentemente da Graduação, não visa a preparar pessoas para o exercício profissional, mas sim para pesquisar e publicar, além de assegurar a formação de professores universitários (BERTERO, 2006). O rápido e crescente número de programas de Pós-Graduação

stricto sensu é um elemento fundamental ao se refletir sobre a qualidade e a quantidade de publicações científicas no Brasil, desde o final da década de 60 (BERTERO; CALDAS; WOOD Jr., 1999).

Assim como ocorreu na Graduação, os Estados Unidos influenciaram fortemente a formatação da Pós-Graduação no Brasil: (1) mestres e doutores devem ser treinados em pesquisa e formar os quadros docentes da universidade; (2) cursos devem se estruturar em torno de linhas de pesquisa; e (3) julgamento e avaliação dos programas são realizados em função das linhas de pesquisa, suas consistências e produtividades (BERTERO, 2006).

O sistema de avaliação da Capes passou a avaliar o curso de Administração apenas no final da década de 90. Esse sistema atribui grande importância a pesquisas que resultem em publicações. Embora outros critérios sejam avaliados – orientação de mestrandos e doutorandos, projetos de pesquisa, projetos de extensão, entre outros – o maior peso é atribuído a publicações resultantes em periódicos bem qualificados, que podem ser de autoria dos docentes e também de discentes do programa de Pós-Graduação *stricto sensu* (BERTERO, 2006).

Uma publicação científica é avaliada pelos pares que têm a identidade mantida em sigilo pela editoria do periódico. Normalmente o material que chega recebe críticas, comentários e sugestões até que se tenha um texto considerado publicável (BERTERO, 2006). Bertero, Caldas e Wood Jr. (1999), contudo, indicaram que há uma grande diversidade quanto aos critérios de avaliação das publicações científicas em Administração no Brasil.

A avaliação realizada pela Capes julga a produção científica brasileira pelo grau de inserção junto a comunidade acadêmica mundial, ou seja, publicações em periódicos acadêmicos de nível internacional e apresentação de trabalhos em congressos internacionais de primeiro nível (BERTERO; CALDAS; WOOD Jr., 1999).

- Bertero (2006) afirma que a agenda de pesquisa do pesquisador em Administração é bastante ampla. Pode-se encontrar:
- Pesquisas que permitam conhecer a realidade administrativa brasileira.
- Pesquisas que verificam até que ponto o que se faz aqui é dotado de originalidade e se afasta das teorias predominantes.
- Pesquisas que tenham aplicações na prática administrativa, auxiliando na melhoria da qualidade da administração no Brasil e
- Pesquisas que verificam as consequências da teoria para a prática da Administração.
- Bertero *et al.* (2013) apresentam uma análise da produção na década de 2000 na Administração. Esse estudo aponta ainda para a necessidade latente de conectar os estudos à realidade brasileira.

Nas ciências administrativas, portanto, a expansão global da academia e do conhecimento intensificou a hegemonia anglo-americana ao fortalecer uma tendência de integração e pretensa universalização, inibidora de uma produção local que a desafie. É preciso redefinir o valor do conhecimento científico como bem comum. De escrever sobre temáticas que interessam a cada país, aproximando da realidade brasileira e encontrando a pertinência sociocultural. O campo científico dispõe de uma autonomia que interfere diretamente no estado da relação de forças, nas lutas entre os detentores de poder (BOURDIEU, 1996).

Considera-se, assim, que, apesar dessas constatações, a universidade pode se constituir como um dos mecanismos de promoção da democracia, da igualdade, da cidadania e da justiça social graças à transmissão de saberes. Assim, buscar-se-á primeiramente (re)pensar a relação entre a pesquisa científica em Administração e o desenvolvimento, a partir da perspectiva teórica de Celso Furtado.

Celso Furtado e a Criatividade Humana

O conceito de desenvolvimento é multifacetado e relativo ao seu tempo e espaço, portanto não é um constructo absoluto, nem neutro, mas sim construído historicamente e moldado pelas forças políticas, econômicas e científicas da sociedade. Assim, o conceito de desenvolvimento é complexo. Em todos os espaços fala-se em desenvolvimento, mas nem sempre está claro seu significado e implicações. Adicionalmente, deve-se ter em vista que “o conceito de desenvolvimento, como numerosos produtos da ciência, tem sofrido as vicissitudes da absorção pelos mais diferentes discursos ideológicos” (CUNHA, 1980, p. 15).

O conceito de desenvolvimento vem sendo construído com base em três visões paradigmáticas: desenvolvimento como crescimento econômico, desenvolvimento como satisfação das necessidades básicas e desenvolvimento como elemento de sustentabilidade socioambiental. Para compreendê-lo, portanto, Santos *et. al* (2012) sugerem o apoio em quatro dimensões de análise: política, econômica, social e ambiental, tendo em vista que estas dimensões estão presentes e se relacionam simultaneamente.

Assim, pode-se agrupar os estudos sobre desenvolvimento por meio de oito abordagens teóricas, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Abordagens teóricas sobre desenvolvimento

Abordagem	Autores	Obra	Ano
Clássica	Adam Smith	A Riqueza das Nações	1776
	David Ricardo	Princípios de Economia Política e Tributação	1817
Marxista	Karl Marx	O Método da Economia Política	1859
		O Capital	1867
Schumpeteriana	Joseph Schumpeter	Teoria do desenvolvimento econômico	1911
		Capitalismo, Socialismo e Democracia	1942
Keynesiana	John M. Keynes	A teoria geral do emprego, do juro e da moeda	1936
Estruturalista	Celso Furtado, Enzo Falleto, Fernando Henrique Cardoso, Raul Prebisch.	Publicações da Cepal	1948
Institucionalista	Thorstein Veblen	A teoria da classe ociosa	1899
	John Commons	Economia Institucional	1934
	Wesley Mitchell	Business Cycles	1927
Da sustentabilidade	ONU	Relatório Brundtland	1987
	ONU	Agenda 21	1992
Pós-desenvolvimentismo	Arthuro Escobar	La Invención del Tercer Mundo	1995

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Tendo em vista as abordagens citadas, bem como a escolha epistemológica dos autores, nossa intenção é apreender como Celso Furtado³ apresenta a genealogia do desenvolvimento e verificar quais as possibilidades e os caminhos indicados para ensejar uma transição ao desenvolvimento nacional e autônomo. As décadas de 50 e 60 foram marcadas por obras que orientaram o pensamento brasileiro e a formulação de políticas públicas em diferentes segmentos e levaram a um desenvolvimento dinâmico (VIEIRA, 2012). De acordo com Bertero (2006), cientistas que explicaram nossa situação de subdesenvolvimento foram: Celso Furtado, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Otavio Ianni e Hélio Jaguaribe. Os textos desses autores foram referências para as primeiras turmas de Administração.

Tal escolha deve-se, pois, ao fato de que o teórico latino-americano atentou-se para além da ênfase na evolução do sistema produtivo e de acumulação de capital, para as condições sociais da produção, contribuindo, assim, para que a dimensão social ganhasse relevância no conceito de desenvolvimento. Para Dantas e Monfredo (2012), Furtado foi mais um intelectual indispensável para compreender a História brasileira do que propriamente um economista, tendo em vista sua grande capacidade criativa. Seus estudos não eram baseados em teorias gerais ou leis formuladas pela economia, mas buscavam considerar as problemáticas sociais e políticas, tendo em vista aplicação do método histórico (DANTAS; MONFREDO, 2012). Assim, é um pensador de questões que vão além da economia (FREIRE D'AGUIAR, 2013).

Celso Furtado teve uma sólida formação acadêmica e sua extensa e profunda obra o fizeram um intelectual admirado e respeitado (VIEIRA, 2012). Além disso, tomou para si o desafio de compreender as razões do nosso atraso, considerando-se as potencialidades do Brasil, visando a um desenvolvimento mais justo e incluyente (FURTADO, 2002; LEITÃO, 2015) e assim contribuir para a compreensão sistemática dos aspectos gerenciais mais amplos das sociedades (CRISTALDO, 2015). Ademais, Celso Furtado é notoriamente mais conhecido no âmbito dos estudos econômicos, e pouco no campo da cultura. Segundo Leitão (2015) e Vieira (2012), o pensamento de Furtado sobre os significados da cultura e da criatividade sobre o desenvolvimento continua bastante atual.

A perspectiva em tela consiste em retomar o esforço elaborado por Celso Furtado, visando a romper a situação periférica das civilizações latino-americanas. Vale salientar que tal mergulho histórico em suas contribuições foram imprescindíveis para a compreensão das nuances da construção teórica deste intelectual. Dito isso, o conceito apreendido será aquele apresentado em sua obra *“Criatividade e dependência na civilização industrial”*, de modo que se encontra um elemento importante no sentido da

³ Celso Furtado nasceu na Paraíba em 1920. Formou-se em Direito e posteriormente especializou-se em Ciências Econômicas. Doutou-se pela Universidade de Sorbonne em 1948. Destacou-se como economista a partir de sua atuação na Cepal em 1949, onde conviveu com outro grande economista, Raul Prebisch (DANTAS; MONFREDO, 2012). Em decorrência dos paradigmas econômicos da época, a escola da Cepal, onde Celso Furtado levantava a bandeira de um modelo próprio de desenvolvimento para a América Latina. Suas principais obras na área de economia: *Uma economia dependente* (1956); *Formação Econômica do Brasil* (Fondo de Cultura, 1959; e, pela Companhia das Letras, em 1976, 1991 e 2007, totalizando 72 edições); *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961); *Dialética do desenvolvimento* (1964); *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966); *Formação Econômica da América Latina* (1969); *A economia latino-americana* (1976, 2007); *Introdução ao desenvolvimento* (2000); *Capitalismo global* (2000); *Em busca de um novo modelo* (2002), entre outras obras importantes (VIEIRA, 2012).

concepção, defendida por Celso Furtado, relativa ao processo de desenvolvimento: a criatividade. A política cultural, para Furtado, teria por finalidade liberar as forças criativas da sociedade, que teve grande influência do intelectual Amartya Sen (LEITÃO, 2015).

Com o aumento da complexidade do sistema econômico, a criatividade alcança um papel crescente. Para dar esse papel à criatividade é preciso “(...) ter em conta não apenas a racionalidade dos meios mas também a dos fins” (FURTADO, 1978, p. 87), tendo em vista que quanto mais diversificado é o produto final, mais difícil é pensá-lo em termos de produtividade física do trabalho.

Assim, “criatividade” significava a capacidade de transformar globalmente o horizonte do progresso da vida social, abrindo o espaço à constituição de novas formas de vida (SAFATLE, 2015, p. 71). Isso posto, “o conceito de criatividade teria necessariamente de ser elevado a eixo central da análise social” (2015, p. 71), para assim identificar as necessidades fundamentais da coletividade e as possibilidades de avanço da ciência e da técnica.

Considerando-se que, segundo Cohn (2015, p. 29),

(...) a ideia de desenvolvimento não pode ser reduzida a conceito meramente descritivo de um estado de coisas, mas aponta para objetivo a ser perseguido. Tem caráter normativo para além de estritamente analítico. Isso significa que nela se encontra um princípio de avaliação de formas de organização e de políticas mais do que um esquema de exposição e análise de processos em curso.

Dentro dessa perspectiva, a ideia de desenvolvimento vai além da eficácia do sistema produtivo, que reproduz uma sociedade desigual e de elevado potencial de acumulação, para poucos, nas nações periféricas. A visão sobre o desenvolvimento amparada em variáveis quantitativas, para Furtado, nunca levariam a uma real transformação. Destarte, os indicadores de renda ou produto per capita, produtividade social dos fatores de produção, se desvinculam das discussões sobre a desigualdade social (FURTADO, 1978, 1980). E tais indicadores estão contidos no conceito de desenvolvimento. Furtado (1980) alerta que os fatores econômicos são condições necessárias ao desenvolvimento, mas não exclusivamente.

A dimensão do desenvolvimento e do crescimento são distintas, pois, para o crescimento “(...) prevalecem os princípios da eficiência e da rapidez de resposta” (COHN, 2015, p. 26), e para o desenvolvimento “(...) prevalecem a deliberação e a reflexividade” (p. 26). O processo de desenvolvimento, na percepção de Furtado (1978), vai além da produtividade econômica, implica necessariamente transformações sociais com reflexos no sistema de poder. Tomando como exemplo os países que lideraram na evolução da civilização industrial, Furtado (1978, p. 60) afirma que “[estes] desde o início [eram] diretamente orientados para o desenvolvimento das forças produtivas, a acumulação propiciou outras transformações sociais que tornariam viável a crescente integração política da massa de assalariados. A homogeneização das formas de vida ocorreria no que concerne à satisfação das necessidades básicas (inclusive no campo da cultura não-material) (...). Os bens coletivos, de crescente importância na definição do estilo de vida, seriam um fator de homogeneização social, ainda que em grau que varia consideravelmente entre países”.

Com efeito, Furtado acredita na instituição de uma política consciente e ousada de fomento à criatividade humana e de controle dos recursos não renováveis, de grande valor econômico e de dinamização do mercado interno nos países periféricos. A par disso, a criatividade humana canalizada e posta a serviço do desenvolvimento das forças produtivas e da diversificação dos padrões de vida da coletividade é elemento indispensável na luta contra a dependência. Os países periféricos podem tirar proveito e ter acesso ao mercado das nações dependentes, a partir do controle dos recursos não renováveis de grande valor econômico, que é uma das principais fontes de poder nas relações internacionais. Assim, torna-se possível acumular recursos financeiros necessários para afirmar posições e ampliar o campo de resistência à dominação estrangeira (ALMEIDA, 2009).

Em suma, na visão de Furtado, para superar a dependência externa as economias periféricas deveriam lançar uma política audaciosa de investimento em capital humano e de recuperação da autonomia nacional, via valorização da criatividade humana e na defesa dos recursos naturais não renováveis.

MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Nesta seção serão abordadas as ações metodológicas indispensáveis para a execução desta pesquisa, especificamente seu tipo, a definição de seu objeto, técnicas que foram usadas para a coleta de dados e suas posteriores análises, com o objetivo de identificar a convergência entre as produções científicas e o conceito de criatividade humana de Celso Furtado.

A pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, pois busca conhecer a realidade estudada, suas características, seus problemas. Quanto à abordagem, a presente pesquisa classifica-se como qualitativa, pois pretende avaliar a qualidade das informações e ter acesso à percepção dos atores. Cumpre salientar que se deve rejeitar a falsa dicotomia entre a separação dos estudos qualitativos e quantitativos (GOODE, HATT, 1972; VIEIRA, 2012), pois as questões fundamentais são aquelas relacionadas com a precisão, fidedignidade e relevância dos dados e suas análises. Assim, este trabalho utilizou também dados quantitativos para melhor ilustrar as características predominantes na pesquisa científica da Administração.

Inicialmente mapeou-se os grupos de pesquisas existentes no Estado de Minas Gerais. Destaca-se que o critério de escolha de tais grupos foi o credenciamento em programas de Pós-Graduação em Administração com curso de Doutorado. Sendo assim, duas instituições atendem aos nossos critérios: a Universidade Federal de Lavras (Ufla) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), contudo a Universidade Federal de Lavras foi desconsiderada, para garantir a neutralidade das análises, uma vez que a pesquisadora já estudou lá.

Em outubro de 2017 fora acessado o *site* eletrônico do Diretório de Grupos de Pesquisa vinculados ao CNPq e realizada a coleta de informações sobre a UFMG acerca dos seus grupos de pesquisa, a saber, nome do grupo, líder e segundo líder dessa universidade pública, totalizando 25 grupos. A seguir foi acessada a página do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais para verificar se o líder do grupo de pesquisa está credenciado ao referente programa.

Na primeira etapa procedeu-se à pesquisa documental e classificação da produção científica dos grupos de pesquisas. A partir do nome do grupo, bem como de seu líder, buscou-se na Plataforma Lattes a produção de artigos científicos, tendo os seguintes critérios para a seleção: (a) tempo: recorte temporal de dez anos, compreendendo os trabalhos de 2006-2016; (b) natureza: publicações em periódicos da área de Administração conforme Qualis 2015; (c) autoria: de pelo menos dois componentes dos grupos, incluindo o líder e (d) tipo: artigos empíricos (sendo assim, ensaios teóricos foram excluídos).

Com tais informações foram excluídos: cinco grupos por estarem com informações desatualizadas no Diretório de Grupos de Pesquisa vinculados ao CNPq; um grupo, no qual o líder mudou da área da Administração para a Psicologia, e dois grupos que não tinham produções científicas com integrantes do grupo. Sendo assim, foram coletados 303 artigos de 19 grupos de pesquisa restantes.

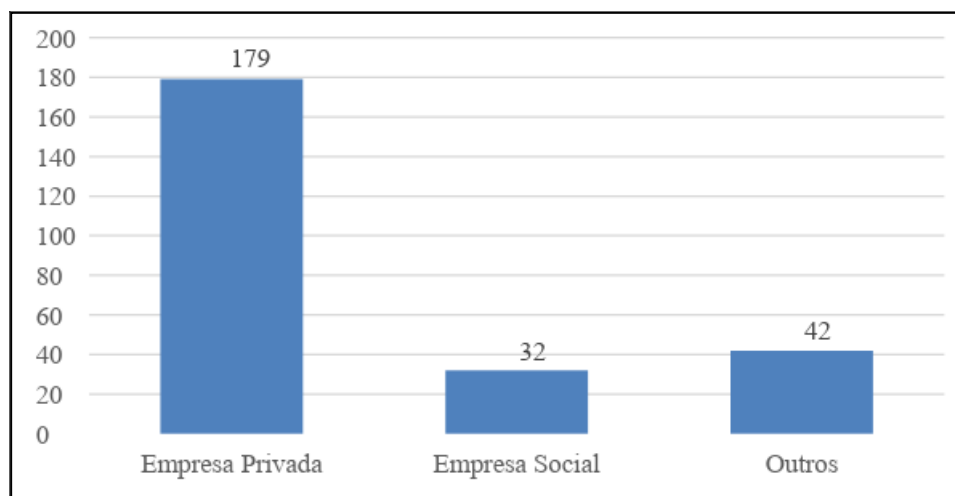
Posteriormente a esse mapeamento, os 303 artigos foram submetidos à caracterização conforme as categorias de análise elaboradas, a partir de uma análise livre, e conseqüentemente não exaustiva, do conceito de desenvolvimento e criatividade humana de Furtado (1978). As categorias analíticas são: objeto de estudo, posicionamento estatal, lógica, horizonte, caráter, perspectiva desenvolvimentista e temática: (a) quanto ao objeto de estudo buscou identificar se trata de empresas privadas (agentes diretamente empenhados na acumulação) ou empresas sociais (agentes que lutam pela valorização do trabalho, ou seja, por difundir socialmente os frutos da crescente produtividade do trabalho que engendra a acumulação); (b) quanto ao posicionamento do Estado no que tange ao desenvolvimento sob sua tutela ou tutela das empresas; (c) quanto à lógica apresentada predominantemente revelando os meios ou fins (condição necessária para a criatividade); (d) sobre o horizonte do trabalho, voltado para as necessidades fundamentais da coletividade (processo de apropriação do excedente e seus impactos na divisão social do trabalho e na estratificação e dominação sociais) ou individuais (o processo de acumulação e ampliação da capacidade produtiva); (e) quanto ao caráter, normativo (avaliação de formas de organização ou de políticas) ou estritamente analítico (esquema de exposição e análise de processos em curso); (f) quanto à perspectiva do desenvolvimento apresentada (prevalecem a deliberação e a reflexividade; transformações sociais com reflexos no sistema de poder; integração política da massa de assalariados) ou crescimento (variáveis quantitativas – indicadores de renda ou produto per capita, produtividade social dos fatores de produção, os princípios da eficiência e da rapidez de resposta, produtividade econômica; (g) e por fim, a temática tratada, buscando encontrar aqueles trabalhos que tratam da instituição de uma política consciente e ousada de fomento à criatividade humana e de controle dos recursos não renováveis de grande valor econômico e de dinamização do mercado interno nos países periféricos.

Nesse momento, toda a produção científica de autoria dos grupos foi lida e analisada, seguindo os preceitos da análise de conteúdo (BARDIN, 2011), visando à exploração do material com vistas à identificação das dimensões analíticas, numa espécie de emparelhamento entre a teoria de Furtado (1978), com especial ênfase aos conceitos de desenvolvimento e criatividade humana.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nessa etapa, o objetivo era identificar a convergência entre as produções científicas dos grupos de pesquisa selecionados e o conceito de criatividade humana de Celso Furtado, a partir das sete categorias analíticas definidas na seção anterior. Essa análise trouxe alguns indicativos sobre as características da produção científica da área da Administração. Obviamente, tais resultados não podem ser generalizados, mas trazem pistas sobre algumas lacunas e desafios da nossa área. Organizamos os dados em gráficos que ilustram com maior clareza o que encontramos na empiria.

Gráfico 1 – Categoria Analítica: Objeto de Estudo



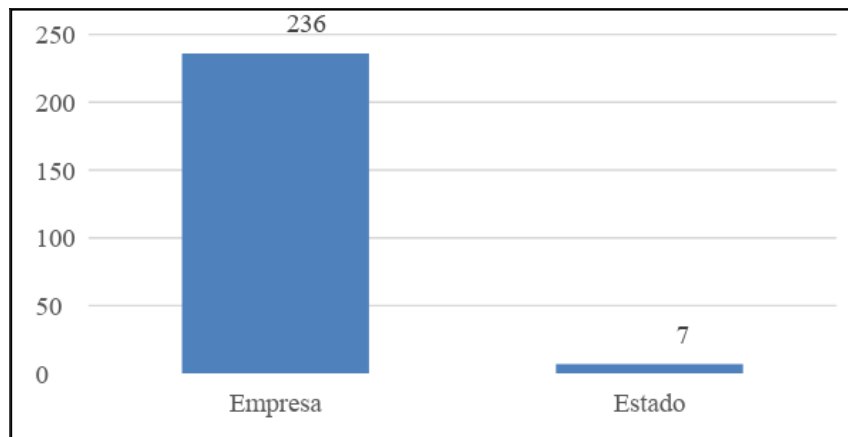
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

O Gráfico 1 evidencia que o objeto de pesquisa mais estudado é a empresa privada, local em que se concentra o poder político e econômico nos países periféricos (GOULART; CARVALHO, 2008). Nesse sentido, pode-se coadunar com as ideias das autoras de que a ciência está alienada devido à determinação social dos objetivos de sua própria atividade, pois se submete aos ditames materiais e objetivos de produção do órgão reificado de controle, ou seja, do capital.

Ao retomar a trajetória dos cursos de Administração no Brasil, sabe-se que o estabelecimento dos programas de Administração ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, época de grande otimismo sobre o futuro. Surge assim a figura do administrador, como herói da modernidade, capaz de gerenciar grandes empresas e aumentar a competitividade (SOLE, 2004). Esse movimento justifica, de certa forma, tal resultado.

De sorte que o predomínio do objeto de estudo – empresas privadas – decorre da trajetória histórica de criação dos cursos de Administração e de sua regulamentação bem como do poder político e econômico que estas exercem na nossa sociedade. Há certa “naturalização” da ideia de que a ciência da Administração se presta para as organizações privadas. Essa “naturalização”, entretanto, é uma dissimulação de uma realidade que nada tem de natural, simplesmente por ser histórica, isto é, produzida e em transformação, negligenciando as relações de poder que ali ocorrem e reproduzindo modelos hegemônicos.

Gráfico 2 – Categoria Analítica: Posicionamento Estatal



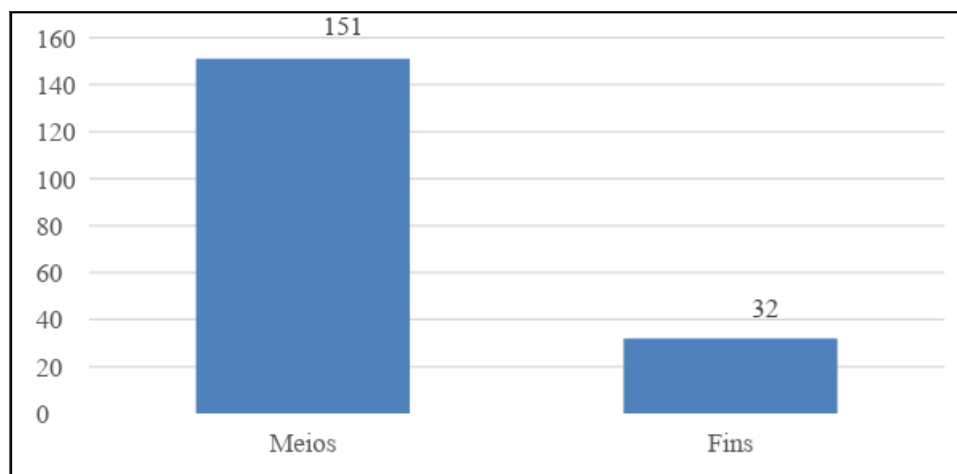
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A segunda dimensão analisada foi quanto ao posicionamento estatal que os autores adotaram nos artigos. Conforme apresenta o Gráfico 2, há o predomínio da profissionalização do Estado e poucos tratam do fortalecimento deste para atender os anseios da sociedade. De certa forma, isso indica a força das doutrinas econômicas pró-mercado neoliberais dentro da produção científica da Administração.

Diante das desilusões vivenciadas pela América Latina nos anos 70 e 80, a ideologia neoliberal, preconizando a diminuição da intervenção estatal na economia, por meio dos processos de privatização, da abertura de mercado e da livre circulação de capital, recebeu o apoio da política econômica mundial e da Academia (CARNEIRO, 2006). Para Furtado (2004), contudo, a doutrina neoliberal levou o Brasil ao endividamento, e consequentemente comprometeu sua governabilidade.

O conceito de desenvolvimento, que aqui se defende, precisa de um Estado forte e capaz de instituir políticas conscientes e ousadas de fomento à criatividade humana e de controle dos recursos não renováveis, de grande valor econômico e de dinamização do mercado interno nos países periféricos. Assim, tal perspectiva não foi encontrada, majoritariamente, na produção científica analisada.

Gráfico 3 – Categoria Analítica: Lógica

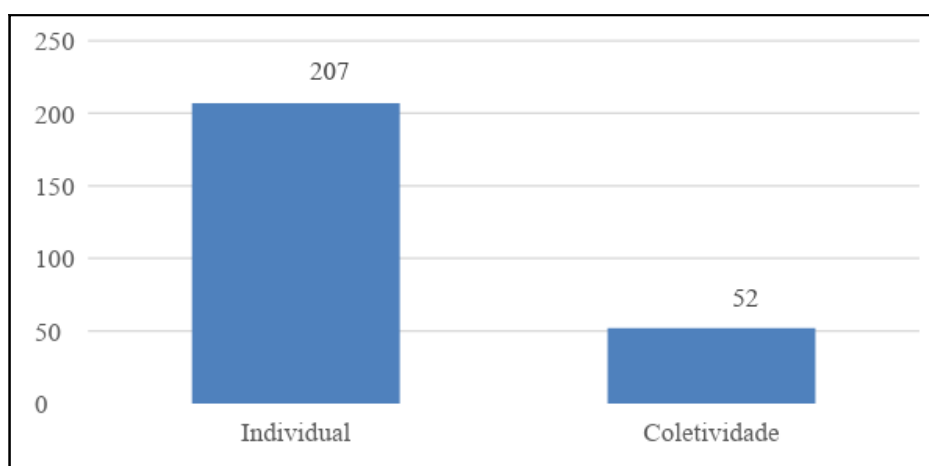


Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A terceira dimensão focou na racionalidade dos meios e dos fins, como condição necessária ao processo de criatividade, como elemento do desenvolvimento. Para dar esse papel à criatividade é preciso “(...) ter em conta não apenas a racionalidade dos meios, mas também a dos fins” (FURTADO, 1978, p. 87). Houve o predomínio da lógica dos meios sob a perspectiva de instrumentalização da gestão para o alcance dos fins nos trabalhos avaliados dos grupos de pesquisas. Em outros termos, foram apenas 17,48% dos trabalhos que se debruçaram sobre outra lógica para além dos fins de atingimento da produtividade e lucratividade.

Tal resultado expõe que a produção científica prioriza os meios de tornar a realidade administrativamente mais eficiente e eficaz, levando à melhoria do desempenho dos administradores e da qualidade da Administração. Diferentemente da proposta de Celso Furtado quando se trata de um projeto de mudança para o país com fomento à criatividade.

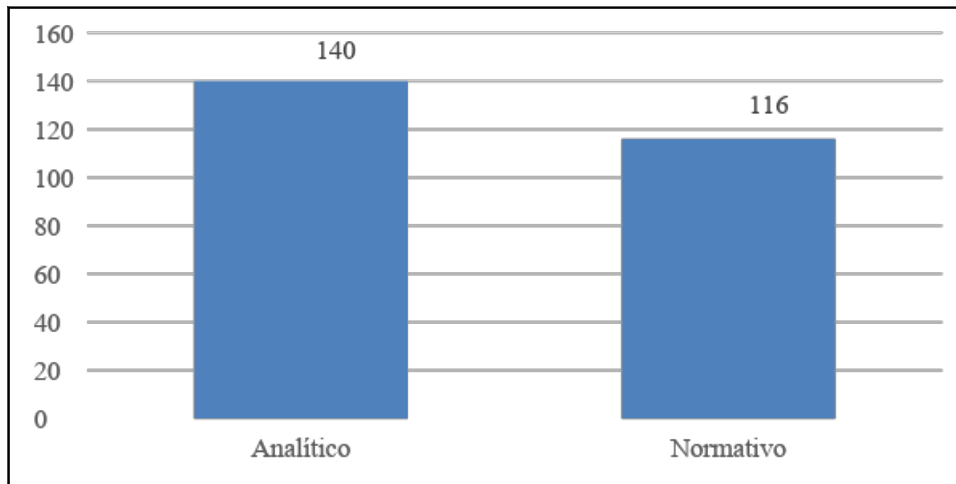
Gráfico 4 – Categoria Analítica: Horizonte



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A quarta dimensão analisada foi sobre os horizontes – individual ou coletivo – da produção científica. O resultado apresenta uma coerência com os anteriores, pois uma vez que a maioria dos trabalhos trata de empresas privadas, com foco nos meios, sua preocupação central está em atender às necessidades individuais, quais sejam, de acumulação e ampliação da capacidade produtiva. Mão contrária do pressuposto dos estudos do desenvolvimento furtadianos, que se preocupam com as aspirações da coletividade para além dos objetivos econômicos.

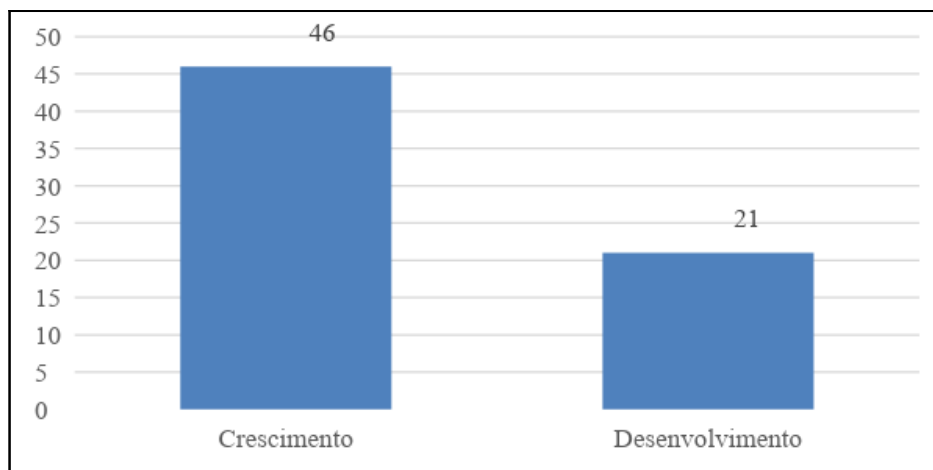
Gráfico 5 – Categoria Analítica: Caráter



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A quinta dimensão verificou o objetivo explicitamente indicado pelos autores nos artigos quanto ao seu caráter: analítico ou normativo. Nesse caso, houve o predomínio de trabalhos analíticos quem trata de um esquema de exposição e análise de processos em curso. A ideia de desenvolvimento furtadiana, contudo, aponta para o objetivo a ser perseguido, portanto, a partir de um princípio de avaliação (normativo) de formas de organização e de políticas para assim repensá-las. Dentro dessa perspectiva, a ideia de desenvolvimento vai além da eficácia do sistema produtivo, que reproduz uma sociedade desigual e de elevado potencial de acumulação de capital na mão de poucos nas nações periféricas.

Gráfico 6 – Categoria Analítica: Perspectiva Desenvolvimentista



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A penúltima dimensão tratava-se da perspectiva de desenvolvimento. Embora muitos trabalhos usassem o termo “desenvolvimento”, tal conceito não se aproxima dos pressupostos de desenvolvimento apreendido por Celso Furtado. Os artigos davam ênfase à evolução do sistema produtivo e de acumulação de capital, aproximando-se da ideia de crescimento e não de desenvolvimento.

Retomando a citação de Cohn (2015, p. 26), a dimensão do desenvolvimento e do crescimento são distintas, pois, para o crescimento “(...) prevalecem os princípios da eficiência e da rapidez de resposta” (COHN, 2015, p. 26), para o desenvolvimento “(...) prevalecem a deliberação e a reflexividade”. Furtado (2002) defende que o desenvolvimento deve ser entendido como uma transformação no conjunto das estruturas sociais em benefício da coletividade e não deve ser confundido com a modernização dos padrões de consumo das minorias privilegiadas.

Por sua vez, a última dimensão – quanto à temática – buscou-se encontrar trabalhos que tratavam das duas temáticas destacadas por Furtado, a saber: política consciente e ousada de fomento à criatividade humana e de controle dos recursos não renováveis de grande valor econômico e de dinamização do mercado interno nos países periféricos. A primeira temática – política consciente e ousada de fomento à criatividade humana – foi encontrada em apenas quatro artigos de um grupo de pesquisa. Por outro lado, não se identificou na amostra selecionada nenhum artigo que tratasse de políticas voltadas para o controle de recursos não renováveis, como o petróleo. O petróleo, por exemplo, é uma das principais fontes de poder nas relações internacionais, pelo qual os países periféricos podem tirar proveito e ter acesso ao mercado das nações dependentes. Assim, seria possível acumular recursos financeiros necessários para afirmar posições e ampliar o campo de resistência à dominação estrangeira (ALMEIDA, 2009). Nesse sentido, seria importante se debruçar sobre a temática dentro dos estudos da Administração.

Conclui-se, então, que apenas quatro artigos atenderam aos sete elementos do conceito de criatividade humana de Celso Furtado, tendo como objeto de estudo empresas sociais, defendendo o Estado como indutor de desenvolvimento, a partir de uma lógica que reavalie os fins, tendo como horizonte as necessidades da coletividade e o conceito de desenvolvimento por meio de uma abordagem normativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se discutir ao longo do trabalho a importância das ações que venham a ser feitas em ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento brasileiro. Assim, supomos que por meio da intelectualidade crítica é possível vislumbrar outras possibilidades de administração em contextos solidários, cooperativos, mediante parcerias entre pesquisadores e sindicatos, Organizações Não Governamentais, movimentos sociais, grupos sociais especialmente vulneráveis (imigrantes ilegais, desempregados, doentes crônicos, idosos, etc.), comunidades populares, grupos de cidadãos críticos e ativos.

A partir dessa premissa procuramos encontrar grupos de pesquisadores, dentro da Administração, comprometidos com a transformação dos contextos sociais – no âmbito das universidades e da produção de conhecimento – tendo como orientação o conceito de desenvolvimento de Celso Furtado, que levaria a criação intelectual a refletir sobre as transformações necessárias para levar o país ao desenvolvimento econômico e autonomia intelectual.

Entre os artigos selecionados e analisados (total 303), apenas quatro atendem ao conceito de criatividade humana de Celso Furtado. Diante dos achados desse trabalho, fica evidenciada a necessidade imperiosa de discutir e refletir mais e profundamente sobre o papel, o pensamento e o controle externo da universidade, dos grupos de pes-

quisa e da produção científica visando ao desenvolvimento. Defende-se aqui, portanto, um esforço crítico de criação intelectual que objetiva a mudança na infraestrutura do país em termos de desenvolvimento.

Por outro lado, devemos registrar os limites deste trabalho, que podem originar futuros estudos. Naturalmente, é preciso reconhecer a ambição, talvez excessiva, de atribuir à universidade e aos intelectuais o protagonismo da mudança que se deseja, diante do jogo de forças no campo científico. Em consonância com as ideias de Bourdieu, sabe-se que os produtores culturais detêm um poder específico, qual seja, o poder de fazer com que se veja e que se acredite no mundo natural e no mundo social. Acredita-se, no entanto, que o texto represente um esforço inicial de delineamento do objeto e de criação de uma abordagem pertinente. Outra limitação foi gerada pelo recorte feito, que pode ter excluído trabalhos com as características buscadas.

O resultado final de um trabalho será sempre passageiro, parcial. Certamente, novas iniciativas de pesquisa serão necessárias para complementar tal esforço. Sugerem-se três possibilidades de desenvolvimento: (a) investigar a produção e atuação dos institutos federais espalhados por todo o Brasil, que trazem em seu cerne a preocupação com a comunidade em que atuam; e (b) acrescentar outros autores latino-americanos (como Aníbal Quijano, Arturo Escobar, Enrique Dussel, Paulo Freire, entre outros) que se debruçam sobre a teoria decolonial, para uma renovação crítica e utópica das Ciências Sociais e (c) acrescentar na análise do campo científico a noção de *habitus* e de campo desenvolvida por Bourdieu, tendo em vista que este pode influenciar na tomada de posição dos atores.

Para fortalecer tal tratativa outros pesquisadores são encorajados a testarem esta lógica de raciocínio, bem como aplicá-la em recortes diferentes: regiões, universidades, áreas da Administração, instituições públicas e privadas, experiência dos pesquisadores ou novos entrantes.

REFERÊNCIAS

- ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. Os EUA e a exportação e a expansão do ensino de Management no Brasil nas décadas de 1950 e 1960. IV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, Florianópolis, 2014. *Anais...*, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- ALMEIDA, J. E. *Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- AZEVÊDO, A.; ALBERNAZ, R. O. A redução sociológica em *status nascendi*: os estudos literários de Guerreiro Ramos publicados na revista Cultura Política. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 52, p. 47-68, jan./mar. 2010.
- BARBOSA, L. Ponto crítico: conhecimento ou adestramento? *Revista de Administração de Empresas Executivo*, v. 1, n. 2, p. 80-84, 2003.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 229 p. 2011.
- BERCOVICI, G. A questão social, a Constituição de 1988 e os desafios do desenvolvimento. In: SOUZA, Pedro de. (org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 77-83.
- BERTERO, C. O. *Ensino e pesquisa em administração*. São Paulo: Thomson, 2006.
- BERTERO, C. O. et al. Produção científica brasileira em administração na década de 2000. *RAE*, São Paulo, v. 53, n. 1, jan./fev. 2013.
- BERTERO, C. O.; CALDAS, M.; WOOD, T. Produção Científica em Administração de Empresas: Provocações, insinuações e contribuições para um debate local. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 3, n. 1, jan./abr., 1999. p. 147-178.

- BOURDIEU, P. O ponto de vista do autor: algumas propriedades gerais dos campos de produção cultural. In: BOURDIEU, P. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 243-316.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007. p. 212-239.
- BUNGE, M. *Ciência e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980.
- CARNEIRO, R. O. O desenvolvimento revisitado. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 73-82, jul./ago. 2006.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. CAPES – [online]. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/relatorios-anuais>. 2016. Acesso em: 15 ago. 2016.
- CERVO, A. L. et al. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CHAIMOVICH, H. Brasil, ciência, tecnologia: alguns dilemas e desafios. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 134-143, 2000.
- CHANLAT, J. F. Introdução. In: CHANLAT, J. F. *Ciências sociais e management*. São Paulo: Atlas, 1996.
- COHN, G. Desenvolvimento como processo civilizador. In: SOUZA, Pedro de (org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 25-30.
- COSTA, F. L. da. Guerreiro Ramos: teoria e prática da sociologia em mangas de camisa. In: *O Brasil em evidência: a utopia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. p. 472-485.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. CNPq. *Distribuição dos grupos de pesquisa segundo a área do conhecimento predominante do grupo*. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/web/dgp/por-area>. Acesso em: 8 jun. 2017.
- CRISTALDO, R. C. Subdesenvolvimento, integração e administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*. n. 2, v. 8, p. 85-110, out. 2015.
- CUNHA, L. A. *Educação e Desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.
- DANTAS, A. T.; MONFREDO, C. S. Celso Furtado: um intelectual brasileiro. In: *O Brasil em evidência: a utopia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. p. 238-245.
- FREIRE D'ÁGUIAR, Rosa. Apresentação. In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (org.). *Celso Furtado e dimensão cultural do desenvolvimento*. Centro Internacional Celso Furtado. Rio de Janeiro: E-papers, 2013. p. 2-9.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1980.
- FURTADO, C. *Metamorfose do capitalismo*. 2002. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado1.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2017.
- FURTADO, C. Para onde caminhamos? 2004. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201411191728100.Dossier%20CF%2020%20nov%202014%20ArtigoJBNovembro2004.pdf>. Acesso em: jan. 2017.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GOODE, W. J.; HATT, P. K. *Métodos em pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1972.
- GOULART, S.; CARVALHO, C. A. O caráter da internacionalização da produção científica e sua acessibilidade restrita. *RAC*, v. 12, n. 3, p. 835-853, 2008.
- LEHER, R. *Movimentos sociais, padrão de acumulação e crise da universidade*. In: REUNIÃO DA ANPED, 37., 2015. Florianópolis. Trabalho Encomendado.
- LEITÃO, C. Indústrias criativas x economia criativa: compreendendo a disputa entre modelos de desenvolvimento com base em Celso Furtado. In: SOUZA, Pedro de (org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 150-165.
- MARTINS, P. E. M. Alberto Guerreiro Ramos: um guerreiro exilado. In: MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emilio Matos (org.). *O Brasil em evidência: a utopia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. p. 434-439.
- MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOTTA, F. C. P. A questão da formação do administrador. *RAE*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, out./dez. 1983.
- NICOLINI, A. Qual será o futuro das fábricas de administradores? Fórum educação em administração. *RAE*, v. 43, n. 2, abr/maio/jun. 2003.
- PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PINTO, M. M. *Tecnologia e inovação*. Apostila do curso de Administração Pública. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

- RAMOS, A. G. *A redução sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1958.
- SAFATLE, V. O mito do desenvolvimento econômico na era Lula. In: SOUZA, Pedro de. (org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 71-76.
- SANTOS, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. da S. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *Desenvolvimento Regional em Debate*. n. 1, v. 2, p. 44-61, jul. 2012.
- SANTOS, B. S. *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004. (Questões da nossa época, v. 120).
- SOLE, A. Esta imagem da qual somos tão prisioneiros. *Revista Gestão.Org*, v. 1, n. 1, 2004.
- STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (edit.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- TENÓRIO, F. G. O drama de ser dois: um sociólogo engravatado. In: MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emilio Matos (org.). *O Brasil em evidência: a utopia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. p. 440-471.
- TRAGTENBERG, M. *A delinquência acadêmica: o poder sem saber e o saber sem poder*. São Paulo: Rumo Gráfica Editora, 1979.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- VIEIRA, M. M. F. Celso Furtado e o mito do desenvolvimento econômico. In: MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emilio Matos (org.). *O Brasil em evidência: a utopia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. p. 230-237.

Estudo Comparativo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na Região Metropolitana do Vale do Paraíba-SP

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.75-100>

Recebido em: 13/10/2019

Aceito em: 4/3/2020

Paulo Alexandre Fuzaro,¹ Monica Franchi Carniello²

RESUMO

Os índices de desenvolvimento municipais fundamentam as tomadas de decisão de gestores públicos para estabelecimento de políticas públicas e direcionamento de recursos. O uso de métodos distintos para composição dos índices pode gerar resultados diferentes, que nortearão os processos decisórios. O objetivo geral foi comparar os índices – IDH-M e IFDM – dos 39 municípios da RMVale e explorar suas variáveis, de maneira a destacar os municípios e sub-regiões que mais se distinguem da média. Para atingir o objetivo proposto foi utilizado o *software* SPSS 25, pautando da análise de estatística descritiva, representado por meio de gráficos de dispersão e tabelas para a visualização dos dados de pesquisa analisados por meio da metodologia quantitativa. Os resultados obtidos identificaram pelo menos cinco municípios em cada área do desenvolvimento humano que se destacaram da média, tanto para cima quanto para baixo. De igual modo, foram identificadas três sub-regiões mais vulneráveis e duas sub-regiões com boa avaliação de forma geral. Como conclusão, os resultados apontam que identificar sub-regiões vulneráveis e propor solução generalistas constitui uma fragilidade, pois existem municípios muito bem avaliados em regiões vulneráveis, da mesma forma que existem municípios vulneráveis em sub-regiões bem avaliadas, aspectos que devem ser considerados em uma política regional. Resultados mostram, ainda, que deve ser considerado o estudo isolado das áreas do desenvolvimento humano para identificar as vulnerabilidades e desigualdades de cada área.

Palavras-chave: Índices. Desenvolvimento municipal. Desenvolvimento regional. Região Metropolitana. Vale do Paraíba e Litoral Norte.

COMPARATIVE STUDY OF THE MUNICIPAL HUMAN DEVELOPMENT INDEX AND FIRJAN MUNICIPAL DEVELOPMENT INDEX IN THE METROPOLITAN REGION OF THE PARAÍBA VALLEY - SP

ABSTRACT

The municipal development indexes support the decision-making of public managers for the establishment of public policies and resource allocation. The use of different methods to compose the indexes can generate different results, which will guide the decision making process. The general objective was to compare the indices – IDH-M and IFDM – of the 39 municipalities and subregions of RMVale and to explore their variables, in order to highlight the municipalities that are most distinguished from the average. In order to reach the proposed objective, SPSS 25 Software was used, based on the analysis of descriptive statistics, represented by scatter plots and tables for the visualization of the research data analyzed through the quantitative methodology. The results obtained identified at least five municipalities in each area of human development that stood out from the mean both upwards and downwards. Likewise, three more vulnerable sub-regions and two subregions with good overall assessment were identified. As a conclusion, the results point out that identifying vulnerable sub-regions and proposing a general solution is fragile, since there are municipalities that are very well evaluated in vulnerable regions, just as there are vulnerable municipalities in well-evaluated sub-regions, which should be considered in regional policy. Results also show that the isolated study of human development areas should be considered to identify vulnerabilities and inequalities in each area.

Keywords: Indexes. Municipal development. Regional development. Paraíba Valley and North Coast metropolitan region.

¹ Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (Unitau). <http://lattes.cnpq.br/7003858207724450>. <https://orcid.org/0000-0002-8904-0652>. fuzaro_paulo@yahoo.com.br

² Doutora em Comunicação e Semiótica (PUC-SP). Professora da Universidade de Taubaté (Unitau). <http://lattes.cnpq.br/8891630755683175>. <https://orcid.org/0000-0002-3107-901X>. monicafcarniello@gmail.com

Existe uma certa confiança na utilização de indicadores, que se multiplicam a cada dia, cujas interpretações podem estar equivocadas (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004, 2005).

É necessário que os indicadores sejam compreendidos não só na finalidade de aplicação a que se propõem, mas também ter um claro entendimento da metodologia utilizada, bem como das variáveis que compõem cada um deles, pois só assim os dados podem auxiliar o processo decisório de interesse, mesmo para fins de relações comparativas.

Guimarães e Jannuzzi (2005, p. 74) destacam que, com as novas tecnologias e técnicas, criou-se uma “crença de que essas ferramentas e a disponibilidade de novos indicadores (como o IDH ou outros índices correlatos em escala municipal ou submunicipal) garantiriam, *per se*, melhor gestão dos recursos e programas sociais”.

Este artigo apresenta um estudo comparativo entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de maneira a entender como os métodos e sua leitura decomposta demonstram realidades distintas sobre um município ou região.

Não se trata de desestimular o uso de índices de desenvolvimento para as tomadas de decisão na gestão pública, e sim de demonstrar que uma leitura qualificada dos dados é fundamental para a qualidade dos processos decisórios.

Reforça-se ainda a necessidade, e a dificuldade, da criação de indicadores compostos para aferir os processos de desenvolvimento, tarefa complexa dada a multidimensionalidade que o conceito de desenvolvimento adquiriu nas últimas décadas, superando a sinonímia com o crescimento econômico, como apontam Stiglitz, Sen e Fitoussi (2010).

Com a criação do IDH e sua repercussão e aceitação mundial, alavancado pela divulgação da Organização das Nações Unidas (ONU), muito se tem discutido na literatura a respeito das limitações e vulnerabilidades desse índice. Particularmente, uma das principais críticas se manifestam pela existência de poucos dados para monitorar e avaliar a condição do desenvolvimento humano.

Nesse contexto, diversos indicadores surgiram para aperfeiçoar essas limitações. Países como China, Índia e África do Sul fizeram suas adaptações para mensurar o IDH em suas unidades administrativas, visando a mapear nacionalmente sua realidade de desenvolvimento humano (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013).

No Brasil, diversas instituições tiveram a iniciativa de construir alguns indicadores de terceira geração com amplitude maior de variáveis com o propósito de avaliar em melhores condições as realidades sociais ou econômicas específicas que pudessem trazer informações mais precisas para gerenciar as políticas públicas, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Construção de alguns indicadores no Brasil após o surgimento do IDH

Instituição promotora	Índice desenvolvido	Propósito
Fundação João Pinheiro/ MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. ICV: Índice de Condições de Vida Municipal.	IDH-M: ...monitorar o desenvolvimento humano municipal nas variáveis renda, educação e longevidade. ICV:...monitorar as condições de vida municipal nas variáveis renda, educação, infância, habitação e longevidade.
Fundação Cide/RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal – verde IQM: Índice de Qualidade Municipal – carências; IQM: Índice de Qualidade Municipal – necessidades habitacionais; IQM: Índice de Qualidade Municipal – sustentabilidade fiscal.	...indicadores de desenvolvimento local com foco específico.
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)/RJ	IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.	...monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico no âmbito municipal.
Fundação Seade/ SP	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social; IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil; IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social	IPRS:... monitorar dados de renda, escolaridade e longevidade para orientar políticas públicas para melhoria da qualidade de vida da população. IVJ: ...monitorar dados de adolescentes em situação de risco e adolescentes em situação de exclusão social por meio de dados envolvendo violência, renda e frequência escolar. IPVS: ... mensura a relação entre dados populacionais pela vulnerabilidade social nas dimensões renda, escolaridade e ciclo de vida familiar.
Fundação de Economia e Estatística/RS	Isma: Índice Social Municipal Ampliado	... classificar municípios e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento segundo suas condições sociais e econômicas.
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA)	IDS: Índice de Desenvolvimento Social; IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico.	IDS:... medir o grau de desenvolvimento social de uma determinada área geográfica em comparação com outras de mesma natureza. IDE: .. capta o estado de desenvolvimento econômico do município a partir de uma série de variáveis.
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ PUC Minas/ MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana; IVS: Índice de Vulnerabilidade Social.	IQVU: ...apresentar uma visão global da população e balizar políticas públicas. IVS: ... indicar áreas de exclusão, vulnerabilidade social e de insuficiência de recursos.
Inep/Cedeplar/ Nepo	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional	...permitir um acompanhamento do conjunto dos resultados das escolas da rede e permitir avaliação institucional escolar.

Fonte: Adaptado de Jannuzzi, (2009, p. 46).

Muitos dos indicadores são utilizados para estabelecer comparações entre os territórios, em diversos casos com o objetivo de nortear ou determinar prioridades na aplicação de políticas públicas sociais do Estado (VEIGA, 2003). Em consequência, uma má interpretação dos indicadores pode exercer contribuição direta na alocação dos recursos públicos de maneira equivocada.

Partindo dessa premissa, o presente artigo propõe-se a melhorar o nível de compreensão e aplicação de dois indicadores de Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVale): o IDH-M e o IFDM.

Foram selecionados, portanto, esses dois indicadores supracitados, tendo em vista que esses índices de desenvolvimento, por vezes fundamentam as tomadas de decisão de gestores públicos para execução de políticas públicas e direcionamento de recursos. É importante que as análises sejam conclusivas e balizadoras no processo decisório para redução das vulnerabilidades locais.

O objetivo geral foi comparar os índices – IDH-M e IFDM – dos 39 municípios da RMVale e explorar suas variáveis, de maneira a destacar os municípios e sub-regiões que mais se distinguem da média, no intuito de identificar vulnerabilidades regionais.

O artigo apresenta em seu desenvolvimento os desafios da abordagem do desenvolvimento humano, as relações comparativas entre os dois indicadores em estudo, bem como a caracterização da área de estudo. Na sequência, seguem-se os procedimentos metodológicos aplicados para alcançar os objetivos propostos, os resultados obtidos com abordagem dos indicadores de maneira global seguidos por Renda, Educação e Saúde e por fim as considerações finais.

DESENVOLVIMENTO

O desafio de mensurar o desenvolvimento humano de uma localidade ou região

Indicadores são criados a partir de conceitos como uma forma de retratar a realidade. Uma vez que os conceitos mudam, aquilo que é medido também precisa ser mudado. Quando desenvolvimento era compreendido como crescimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) era suficiente para aferir o desenvolvimento de um país ou região e compõe o rol de indicadores de primeira geração (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2010).

A partir da evolução do conceito, que passa a considerar o bem-estar social como medida de desenvolvimento, faz-se necessário incorporar outras dimensões na avaliação do desenvolvimento, que adquire uma perspectiva multidimensional (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2010).

Para avaliar os processos sociais mais complexos, são criados os indicadores compostos (JANNUZZI, 2012) de segunda geração (BARDEN, 2009), entre os quais o IDH, que, apesar de simplificar demasiadamente a realidade, carrega o mérito de acompanhar ou mesmo modificar o debate sobre desenvolvimento humano ao superar a visão economicista, ampliando-a para o prisma social e político.

A criação do IDH insere-se no contexto de desenvolvimento de um índice que pudesse servir para nortear metas de desenvolvimento humano e incluir conceitos de qualidade de vida como fundamentais para o desenvolvimento humano (LAND; MICHALOS; SIRGY, 2011).

Por ainda apresentar limites, uma terceira geração de indicadores foi proposta para incorporar a complexidade que envolve a qualidade de vida, tais como igualdade de gênero e liberdades políticas. Há discussões também quanto à inserção de mais variáveis complementares, como meio ambiente e a liberdade, pois apenas três dimensões seriam insuficientes para mensurar o desenvolvimento humano (BIGGERI; MAURO, 2018),

Os índices resultantes deste processo são usados para fundamentar planejamento da esfera pública, bem como passam a ser amplamente divulgados e mediatizados, impactando na opinião pública (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003).

O IDH foi idealizado no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990 pelo paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen. O principal objetivo era mapear o progresso de longo prazo, no que foi considerado à época como as “três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, 2018, p. 1).

As três dimensões fundamentais para o desenvolvimento humano, que incluem levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e possuir um padrão de vida decente foram consideradas dimensões essenciais para assegurar a necessária qualidade de vida (LAND; MICHALOS; SIRGY, 2011).

Destaca-se também um rompimento com o modelo anterior, que possuía uma perspectiva desenvolvimentista, cujo crescimento da renda representava o progresso absoluto dos países. Existia a crença de que a renda poderia amenizar o impacto das demais vulnerabilidades sociais e atender às necessidades básicas do ser humano.

O fracasso dessa assertiva, no entanto, estava no estabelecimento da média da renda do país, manifestado mediante o indicador PIB per capita, em que as desigualdades de distribuição de renda eram escondidas por meio da média da renda do país.

Dessa forma, o surgimento do IDH permitiu um “[...] olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades [...], em que [...] o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano” (PNUD, 2018, p. 2). “A constatação de que o crescimento econômico não provocava, por si só, uma evolução no nível de qualidade de vida da população levou à busca de novas informações e indicadores que fossem capazes de melhor refletir a melhoria do bem-estar da população que o PIB *per capita*” (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005, p. 75).

A popularização do IDH em âmbito mundial na comparação do desenvolvimento humano entre os países e sua legitimidade científica propiciou sua aplicabilidade também em âmbitos local e regional.

No contexto de avaliação territorial em seu aspecto micro, em 1998, numa iniciativa das Fundação João Pinheiro, Ipea e Pnud, ocorre a criação do IDH-M, que emplacou como uma resposta municipal do índice IDH.

A principal finalidade da construção do IDH-M foi “[...] de fornecer informações sobre a unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano dos cidadãos: o município [...]” (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013, p. 18) e para avaliar as condições de desenvolvimento humano dos 5.570 municípios no Brasil (IBGE, 2020). Os dados são mensurados em escala que variam de 0 a 1, em que 0 representa o desenvolvimento muito baixo e 1 o desenvolvimento muito alto.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi criado em 2008 pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, na esteira das discussões a respeito da necessidade de trabalhar questões ligadas ao desenvolvimento local em detrimento de índices que envolvessem a Federação ou mesmo os Estados da Federação, como o PIB *per capita*. O entendimento necessário era apontar as desigualdades locais e regionais para assim corrigi-las e não mascarar por meio de cálculos de médias que escondiam as disparidades e vulnerabilidades locais. Outra premissa também evidenciada na criação do IFDM foi ampliar a abrangência das áreas do desenvolvimento ao acrescentar dados que pudessem contribuir com uma leitura mais aprofundada em cada área. Dessa forma, ao trabalhar com dados da unidade política-administrativa, permitiu explorar as vulnerabilidades locais e regionais, necessárias para ações de melhoria ou acompanhamento de políticas públicas importantes para o desenvolvimento local, tanto por parte dos gestores públicos quanto por parte dos cidadãos, que são os principais interessados na transparência da gestão pública com fulcro na melhoria da qualidade de vida e bem-estar.

Sob esse enfoque, o IFDM foi construído para avaliar o “[...] nível de desenvolvimento socioeconômico local” (FIRJAN, 2015, p. 1), utilizando para isso dados médios das seguintes áreas do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. A construção do índice Firjan guarda uma semelhança com a criação do próprio IDH, ao considerar praticamente as mesmas áreas do desenvolvimento humano, no entanto a principal diferença entre ambos é a abrangência dos dados que os compõem. O IFDM tem uma maior quantidade de dados que podem retratar um panorama mais aprofundado sobre cada área do desenvolvimento em comparação com a simplicidade que o IDH representa. Outra semelhança em relação ao IDH é como estes são mensurados em escala de 0 a 1, sendo o maior valor determinado pelo maior nível de desenvolvimento municipal.

Relações comparativas dos índices IDH-M e IFDM

Conforme pode ser verificado, o IDH-M foi uma adaptação do IDH global e que representou uma abrangência nacional de relevância, posto que o índice tem sido explorado pelos canais de comunicações no país como importante para avaliar as condições de vida da comunidade ao mesmo tempo que estabelece relações comparativas com municípios similares ou que se avizinham. Dessa forma, possibilita identificar desafios e oportunidades de melhorias, ao mesmo tempo que se torna conhecedor da realidade que o cerca para então provocar o interesse da gestão pública para as necessidades do cidadão de forma colaborativa e participativa. Com isso, a sociedade visualiza sua condição manifestada em um índice consolidado em três dimensões: renda, educação e longevidade, que serão exploradas individualmente a seguir.

A *renda* representa o grau de liberdade do cidadão em suas escolhas individuais e ainda a capacidade de acesso às necessidades básicas do ser humano, como água, abrigo e alimento. No IDH-M é representada pela renda municipal *per capita*, incluindo a totalidade dos municípios, mesmo os considerados sem renda. Sua presença, em nível adequado, possibilita as escolhas individuais para o ser humano, ao passo que sua carência significa um estado de privação de liberdade de escolha e podendo não “[...] assegurar um padrão de vida digno [...]” (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013, p. 39).

Ainda que a intenção do IDH-M seja de retratar as condições de renda municipal, há uma limitação relevante nesse aspecto, uma vez que no trato dos dados é considerada a média municipal e, como toda média, esconde as desigualdades locais. “Assim, um município pode apresentar uma elevada renda *per capita*, mas, ao mesmo tempo, ter uma grande parcela de sua população vivendo na pobreza” (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013, p. 39).

Na *educação* é que as pessoas podem ampliar a capacidade crítica de percepção da própria realidade, de tomar decisões mais acertadas perante as escolhas pessoais e desenvolver habilidades de seus próprios trabalhos e ainda propor soluções criativas perante os desafios. Desse modo, a educação representa um papel significativo na vida das pessoas no “[...] exercício das liberdades individuais, da autonomia e autoestima (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013, p. 32).

Baseado nessa premissa, o IDH-M retrata a educação por meio de dois indicadores: a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem. O primeiro com peso 1 e o segundo com peso 2, no estabelecimento da média de cálculo. As principais críticas que se fazem em relação à educação representada no IDH-M são a mistura de dois tipos de indicadores diferentes, o estabelecimento de pesos distintos que relativizam cada um deles, o desprezo às diferenças culturais, além do estabelecimento da média, que encobre as desigualdades educacionais (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

Na *saúde*, notadamente manifestado no índice por meio da longevidade, a intenção foi retratar o desenvolvimento humano na forma de evitar a morte prematura e o entendimento de que o estilo de vida com hábitos saudáveis seria refletido na saúde por meio da expectativa de vida. Acrescenta-se ainda que foram considerados os fatores regionais que se fazem sentir a partir de fatores endógenos e exógenos, como violência, acidentes de trânsito, doenças, etc. Desse modo, “o aumento no IDH-M longevidade pode sugerir uma melhoria das condições de vida e de acesso a serviços de saúde da população” (PINTO; COSTA; MARQUES, 2013, p. 25).

Diante das particularidades de cálculo e da complexidade de se estabelecer uma medição precisa que pudesse refletir o desenvolvimento humano em sua condição de bem-estar ocorreram intensas críticas à simplicidade com que foi tratado o desenvolvimento humano manifestado por meio do IDH e sua variante IDH-M. Segundo Stiglitz, Sen e Fitoussi, (2010), o bem-estar é multidimensional e não envolve apenas renda, saúde e educação, mas também consumo, riqueza, trabalho, relacionamento social, representação política, ambiente e segurança. Com base nessa realidade ampliada e na necessidade de elaborar novos indicadores que pudessem mapear de maneira mais

abrangente o desenvolvimento humano é que o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal foi criado em 2008, acrescentando mais indicadores do que os comumente utilizados pelo IDH-M, conforme pode ser observado comparativamente no Quadro 2.

Quadro 2 – Comparação entre IFDM e IDH-M

ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM)		
EMPREGO E RENDA	EDUCAÇÃO	SAÚDE
Geração de emprego formal (30%)	Matrículas da Educação Infantil (20%)	Número de consultas pré-natal (25%)
Absorção de mão de obra local (20%)	Abandono no Ensino Fundamental (15%)	Óbitos por causas mal-definidas (25%)
Geração de renda formal (20%)	Distorção idade-série no Ensino Fundamental (10%)	Óbitos infantis por causas evitáveis (25%)
Salários médios do emprego formal (15%)	Docentes com Ensino Superior no Ensino Fundamental (15%)	Internação sensível à atenção básica (25%)
Desigualdade (Gini) [15%]	Média de horas-aula diárias no Ensino Fundamental (15%)	
50% Renda e 50% Emprego	Resultado do Ideb no Ensino Fundamental (25%)	
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M)		
RENDA	EDUCAÇÃO	SAÚDE
Renda municipal <i>per capita</i>	Taxa de alfabetização das pessoas acima de quinze anos de idade (peso 2) ^[1] _[2] Taxa bruta de frequência à escola (peso 1)	Dados censitários de esperança de vida ao nascer (longevidade)

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2018); PNUD; IPEA; FJP (2017).

Observa-se uma maior quantidade de dados relacionados a cada área do desenvolvimento humano no IFDM do que em relação ao IDH-M. Destaca-se também a utilização de dados relativos a emprego e renda no IFDM na área de desenvolvimento, em que o IDH-M só utiliza a renda, especificamente a renda municipal per capita. Por outro lado, a utilização de algumas variáveis a despeito de outras pode beneficiar certos municípios e prejudicar outros, conforme o índice que é utilizado.

A proposta do presente artigo é expor as diferenças manifestadas pela utilização de cada índice e também dentro de cada área do desenvolvimento humano na Região Metropolitana do Vale do Paraíba.

As diferenciações não se resumem apenas nas variáveis dentro das áreas do desenvolvimento humano, mas também nas métricas de classificação dos municípios, conforme pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Comparação das métricas de classificação dos Índices IDH-M e IFDM

Indicadores	Métricas de classificação				
IDH-M	0 a 0,499 (Muito Baixo)	0,500 a 0,599 (Baixo)	0,600 a 0,699 (Médio)	0,700 a 0,799 (Alto)	0,800 a 1,000 (Muito Alto)
IFDM	0 a 0,400 (Baixo)	0,400 a 0,600 (Regular)	0,600 a 0,800 (Moderado)		0,800 a 1,000 (Alto)

Fonte: Adaptado de PINTO; COSTA; MARQUES (2013); FIRJAN (2018).

Apesar da classificação ser diferente entre os índices IDH-M e IFDM, a métrica de avaliação é a mesma, ou seja, ambos os índices são avaliados de zero (0) a um (1), sendo mais próximo de 0 a representação da avaliação de baixo desenvolvimento humano e resultados mais próximos de 1 a avaliação de alto desenvolvimento humano. Para que possa ser estabelecida a devida comparação padronizada das métricas de classificação, foi considerada padrão a do IDH-M, tendo em vista as maiores subdivisões entre as faixas classificativas.

Caracterização da área de estudo: a Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVale)

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVale) foi instituída pela Lei Complementar 1.166, de 9 de janeiro de 2012, sancionada pelo então governador Geraldo Alckmin. A região fica situada no eixo Rio de Janeiro – São Paulo e é servida por uma das mais importantes rodovias do país, a BR 116, rodovia Presidente Dutra. Além disso, acolhe diversas indústrias de variados setores, entre as quais defesa, aeronáutico, automobilística, petróleo, química, alimentícia. Fazem parte dessa Unidade Regional 39 municípios do Estado de São Paulo, divididos em sub-regiões conforme a seguir:

Sub-região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos;

Sub-região 2: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhagaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luis do Paraitinga, Taubaté e Tremembé;

Sub-região 3: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira;

Sub-região 4: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras;

Sub-região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba (SÃO PAULO, 2012, p. 2).

Entre os objetivos da criação desta região estavam o planejamento conjunto para o desenvolvimento socioeconômico, melhoria da qualidade de vida, melhor aplicação dos recursos públicos, gestão ambiental, gestão cultural, redução das desigualdades regionais e demais funções públicas de interesses regionais (SÃO PAULO, 2012).

A lei propiciou a criação de um Conselho de Desenvolvimento para tratar de assuntos de interesses regionais, bem como Conselhos Consultivo e Deliberativo, além de um Fundo de Desenvolvimento Regional Comum. Uma das principais vantagens visuali-

zadas pela criação da Região foi o potencial para captar recursos financeiros estaduais e federais, além de estabelecer uma discussão regional de sua aplicação, visando a objetivos comuns locais (SÃO PAULO, 2012).

Os municípios que fazem parte da RMVale possuem somados uma população de 2.264.594 habitantes, segundo dados do IBGE de 2010, e somente por esse fator já demonstra a importância que representa a região no Estado de São Paulo. Visualiza-se que, se forem executadas as ações previstas na lei de sua criação, devem refletir resultados positivos para o desenvolvimento regional.

A seguir serão apresentados os métodos propostos desde a coleta de dados até as padronizações necessárias para permitir as comparações entre os índices e suas variáveis.

MÉTODO

Tipo de pesquisa

A metodologia empregada neste trabalho é descritiva, pois fundamentada nas diferenças de avaliação entre os índices e suas respectivas áreas do desenvolvimento humano visa a permitir o estudo comparativo de avaliação municipal no contexto da Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVale).

No que diz respeito à natureza da pesquisa, é considerada quantitativa, uma vez é realizada a análise de dados puramente numéricos, manifestados pela indicação dos valores absolutos e relativos nos indicadores IDH-M e IFDM.

População e amostra

Visando a realizar o estudo comparativo dos indicadores IDH-M e IFDM e suas variáveis na Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVale), a pesquisa contempla dados de 39 municípios que integram a referida Região Metropolitana.

Instrumentos

Os instrumentos selecionados para a análise e estudo são i) IFDM, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e ii) IDH-M, da Fundação Seade. A análise dos dados relativos aos instrumentos será explicada a seguir.

Coleta de dados

Para o IDH-M os dados foram extraídos da Fundação Seade e para o IFDM, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Considera-se três casas decimais na fase de extração dos dados para que se possa padronizar as relações comparativas na fase de análise.

Ressalta-se que devido à necessidade de refletir um recorte temporal fidedigno e coincidente entre os índices, foram considerados os dados do ano de 2010, para que a análise pudesse ter validade comparativa. A impossibilidade de trazer dados mais atualizados deve-se ao fato de corresponder a mais próxima atualização a nível municipal entre os dois indicadores. Apesar de existirem atualizações mais recentes do índice Fir-

jan (IFDM), o IDH-M não possuía dados divulgados no mesmo ano que pudessem estabelecer relações comparativas no mesmo horizonte temporal. Muito embora o IDH-M possuísse informações atualizadas da Região Metropolitana em questão, não havia os dados necessários discriminados por municípios até a conclusão deste artigo.

Análise de dados

O estudo comparativo entre os municípios da RMVale expõe inicialmente o IDH-M e as particularidades e quando aborda o IFDM estabelece relações comparativas entre os dois, seja com o índice global, seja com suas variáveis.

Em cada indicador ou variáveis são escolhidos seletivamente três ou mais municípios que se destacam positivamente ou negativamente perante a média dos indicadores, bem como a mesma lógica é aplicada para as sub-regiões metropolitanas, como forma de obter os resultados propostos no objetivo de pesquisa.

Salienta-se também que para atingir o objetivo de estabelecer relações comparativas, em muitos casos com pequenas diferenciações de valor entre os índices, e visando a padronizar as métricas de classificação, foi considerada a classificação do IDH-M como o padrão base para a comparação, tendo em vista as maiores subdivisões entre as faixas classificativas, conforme pode ser constatado no Quadro 3.

A análise dos dados foi realizada no Programa Estatístico SPSS 25, permitindo analisar um retrato de cada município da região estudada, representada por meio de gráficos de dispersão que mensuram informações de estatística descritiva entre os índices e entre cada área do desenvolvimento humano.

Dessa forma, foram gerados quatro gráficos do tipo dispersão, que estabelecem uma relação comparativa entre os indicadores (IDH-M x IFDM) e de suas variáveis (IDH-M Renda x IFDM Emprego e Renda; IDH-M Educação x IFDM Educação e IDH-M Longevidade x IFDM Saúde), os quais são representados na seção subsequente do presente artigo.

Ressalta-se ainda que foram apresentadas diversas tabelas neste estudo, que permitem a análise comparativa da Região Metropolitana no contexto das sub-regiões, visando a destacar entre si as diferenças no âmbito das sub-regiões.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os gráficos de dispersão, que serão apresentados, mensuram informações de estatística descritiva a partir do Programa Estatístico SPSS 25, permitindo analisar um retrato de cada município da região estudada, padronizado conforme a descrição a seguir:

- no eixo horizontal estão representados os municípios da RMVale;
- no eixo vertical estão representados os valores dos indicadores, com a variação de 0 a 1, com recorte de ampliação da amostragem vertical, conforme a amplitude da dispersão dos dados, de forma a possibilitar melhor visualização.

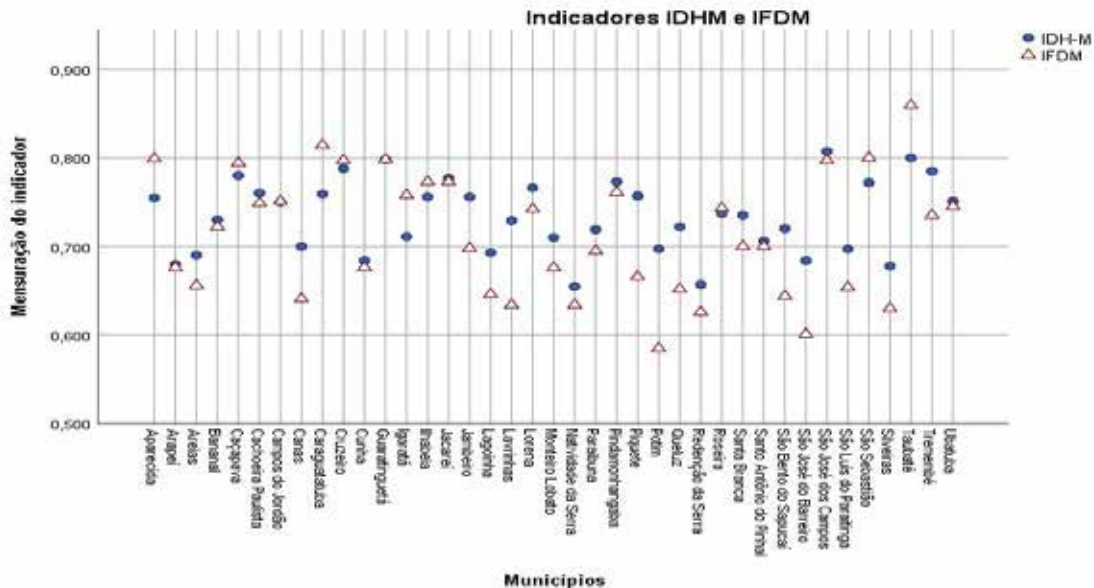
Para melhor compreensão e interpretação gráfica, os resultados apresentados nos gráficos de dispersão a seguir estão simbolicamente representados por círculos azuis para o IDH-M e os triângulos vermelhos para IFDM.

A seguir faz-se uma análise das principais diferenças detectadas entre os índices mencionados e suas respectivas variáveis.

Análise entre os Índices IDH-M e IFDM

Como ponto de destaque da pesquisa e para cumprir a finalidade do presente artigo, o Gráfico 1 foi concebido para facilitar o entendimento das relações comparativas entre os dois índices objetos da pesquisa.

Gráfico 1 – Gráfico de dispersão entre os Índices IDH-M e IFDM na RMVale



Fonte: Elaborado a partir de dados de SEADE (2010); FIRJAN (2018).

Antes de iniciar a análise dos indicadores mencionados no Gráfico 1, convém acrescentar que a média de IDH-M para a Região Metropolitana em questão é de 0,735, o que a enquadra na classificação de médio desenvolvimento humano.

Ao avaliar seletivamente o IDH-M, é possível constatar três municípios que se destacam na região por deterem os piores índices: Natividade da Serra, Redenção da Serra e Silveiras, respectivamente com 0,655; 0,657 e 0,678. Apesar de apresentarem os piores índices da Região, todos os três citados estão classificados como médio desenvolvimento, o que representa uma classificação próxima da média dos 5.570 municípios do país, que foi de 0,659 de IDH-M médio em 2010 (SEADE, 2010). A comparação que está sendo feita, no entanto, é em relação à Região Metropolitana, dessa forma os citados municípios figuram entre as piores classificações da Região.

Por outro lado, os três melhores índices da RMVale correspondem aos seguintes municípios: São José dos Campos, Taubaté e Guaratinguetá, respectivamente com 0,807; 0,800 e 0,798, as duas primeiras cidades com muito alto desenvolvimento e a última com alto desenvolvimento.

Para que seja possível fazer uma análise mais apurada das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões, conforme definido pela Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012, lei essa de criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba, a Tabela 1 foi elaborada visando a dar uma visão geral sobre a situação da Região.

Tabela 1 – Classificação do IDH-M global na RMVale por sub-regiões

Sub-regiões	Médio	IDH-M		Total de Municípios
		Alto	Muito Alto	
1		7	1	8
2	4	5	1	10
3	2	7		9
4	4	4		8
5		4		4
Total de Municípios	10	27	2	39

Fonte: Elaborada a partir de SEADE (2010).

A pior classificação do IDH-M em toda a Região Metropolitana é médio desenvolvimento, não possuindo qualquer município com classificação baixo ou muito baixo desenvolvimento humano. É possível inferir também que a sub-região 4 é a que apresentou a pior classificação, uma vez que apresenta 50% dos municípios enquadrados na situação de médio desenvolvimento. A segunda pior sub-região é a 2, que detém 40% dos municípios com médio desenvolvimento. A terceira pior sub-região é a 3, que apresenta 22% dos municípios com médio desenvolvimento.

Em contrapartida, é possível identificar ainda que as 2 melhores sub-regiões são respectivamente a sub-região 1 e sub-região 5. Na primeira, com destaque para o município de São José dos Campos, com muito alto desenvolvimento e também porque 88% dos municípios figuram como alto desenvolvimento humano. A sub-região 5, segunda melhor avaliada no IDH-M, possui 100% dos municípios na classificação de alto desenvolvimento, e se destacam entre as sub-regiões 2, 3 e 4, que apresentam classificações mistas. A sub-região 2, por exemplo, tem municípios de médio, alto e muito alto desenvolvimento humano.

Paralelamente, ao avaliar o IFDM, é possível constatar que os três municípios com o pior desempenho no IFDM são: Potim, São José do Barreiro e Redenção da Serra, respectivamente com 0,585; 0,601 e 0,626. Destaca-se que o município de Potim é o único da região com a classificação de baixo desenvolvimento, com os outros dois apresentando médio desenvolvimento. Observa-se ainda que apenas Redenção da Serra figura entre os 3 municípios com pior IDM e pior IFDM.

Quanto aos municípios com os melhores índices IFDM, destacam-se Taubaté, Caraguatatuba e São Sebastião, respectivamente com 0,859; 0,814 e 0,800, todos os três com muito alto desenvolvimento. Traçando um paralelo com o IDH-M, salienta-se que somente Taubaté está classificado como alto desempenho tanto no IFDM quanto no IDH-M.

Outros destaques são aos municípios de São José dos Campos, Caraguatatuba e São Sebastião. O primeiro é considerado de muito alto desempenho no IDH-M e passa a fazer parte da classificação inferior de alto desenvolvimento com o IFDM. Os dois últimos municípios, que eram alto desenvolvimento no IDH-M, sobem a classificação para muito alto desenvolvimento com o IFDM.

Fazendo-se uma análise do Gráfico 1, em termos absolutos (IDH-M x IFDM), as três cidades que mais foram beneficiadas pelo IFDM em relação ao IDH-M são Taubaté, Caraguatatuba e Igaratá, com diferenciação em termos absolutos respectivamente de

0,059; 0,055 e 0,047, que em termos relativos representam entre 6% e 7% de dispersão. Por outro lado, as três cidades que mais foram prejudicadas pelo índice IFDM em relação ao IDH-M foram Potim, Lavrinhas e Piquete, com diferenciação em termos absolutos respectivamente de 0,112; 0,095 e 0,091, o que em termos relativos representam dispersão entre 15% e 19%.

Ao fazer uma análise mais consistente das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões no IFDM, a Tabela 2 foi confeccionada para melhor compreensão.

Tabela 2 – Classificação do IFDM global na RMVale por sub-regiões

Sub-regiões	IFDM global				Total Municípios
	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
1		3	5		8
2		5	4	1	10
3	1	3	5		9
4		6	2		8
5			2	2	4
Total de Municípios	1	17	18	3	39

Fonte: Elaborada a partir de FIRJAN (2018).

A pior classificação do IFDM em toda a Região Metropolitana é baixo desenvolvimento, enquadrando apenas o município de Potim nessa classificação. Como pode ser observado, ressalta-se que a região não possui qualquer município com classificação muito baixo desenvolvimento humano.

É possível concluir ainda que, do ponto de vista do IFDM, a pior sub-região é a 4, uma vez que apresenta 75% dos municípios na situação de médio desenvolvimento. A segunda pior sub-região é a 2, que detém 50% dos municípios com médio desenvolvimento. A terceira pior sub-região é a 3, que apresenta 33% dos municípios com médio desenvolvimento. Embora, em termos percentuais, algumas sub-regiões apresentem diferenças em relação ao IDH-M, a classificação entre as piores sub-regiões permaneceu inalterada, ou seja, não houve diferenciação nesse aspecto. As classificações dentro das sub-regiões, todavia, sofreram alterações significativas, a exemplo do município de Potim, o mais carente do ponto de vista do IFDM e que está vinculado à sub-região 3.

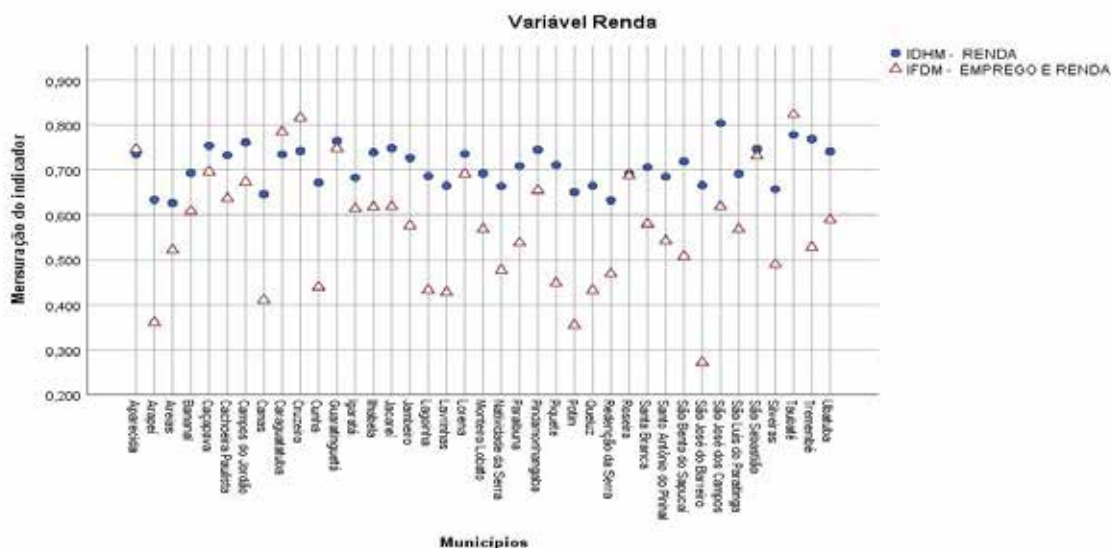
Em contrapartida, é possível identificar ainda que, do ponto de vista do IFDM, as duas melhores sub-regiões são respectivamente a 5 e a 1. Na primeira, com destaque para os municípios de Caraguatatuba e São José dos Campos, com muito alto desenvolvimento, e também porque 50% dos municípios figuram como muito alto desenvolvimento humano e os 50% restantes como alto desenvolvimento. A sub-região 1, segunda melhor avaliada no IFDM, possui 62,5% dos municípios na classificação de alto desenvolvimento e se destacam entre as sub-regiões 2, 3 e 4, que apresentam classificações mistas. A sub-região 3, por exemplo, tem municípios de baixo, médio e alto desenvolvimento humano. Merece destaque ainda uma diferenciação entre o IDH-M e IFDM, uma vez que ocorreu uma inversão entre as duas melhores sub-regiões: enquanto no IDH-M a sub-região 1 estava com melhor desempenho, no IFDM a sub-região 5 apresentou a melhor avaliação.

Análise entre as variáveis Renda do IDH-M e Emprego e Renda do IFDM

Observa-se no Gráfico 2 que existe uma tendência de dispersão entre os dados dos dois indicadores, uma vez que as áreas do desenvolvimento humano se distinguem entre eles, ou seja, ainda que as dimensões sejam as mesmas, as variáveis não coincidem entre os indicadores.

No IDH-M, por exemplo, são considerados os dados apenas da renda municipal *per capita* (PNUD; IPEA; FJP, 2017), ao passo que no IFDM são considerados metade dos dados relativos à renda e a outra metade de dados relacionados ao emprego, conforme se seguem: Geração de emprego formal, Absorção de mão de obra local, Geração de RENDA formal, Salários médios do emprego formal, Desigualdade – Gini (FIRJAN, 2018). Para tanto utilizam-se como fonte os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (FIRJAN, 2018).

Gráfico 2 – Gráfico de dispersão da Variável Renda do IDH-M e variável Emprego e Renda do IFDM na RMVale



Fonte: Elaborado a partir de dados de SEADE (2010); FIRJAN (2018).

Cabe ressaltar que a média de IDH-M-Renda para a Região Metropolitana em questão é de 0,708, o que a enquadra na classificação de médio desenvolvimento humano na área da renda.

Ao avaliar separadamente o IDH-M – Renda é possível constatar três municípios que se destacam na região por apresentarem os piores índices: Areias, Redenção da Serra e Arapeí, respectivamente com 0,627; 0,633 e 0,634. Apesar de que os três municípios mencionados estejam classificados como médio desenvolvimento, o que representa uma classificação um pouco abaixo da média dos 5.570 municípios do país, que foi de 0,643 de média de IDH-M – Renda em 2010 (SEADE, 2010). Nota-se que o segundo município já despontava como um dos mal-avaliados no IDH-M global, o que permite inferir que a renda representa contribuição significativa para Redenção da Serra no cálculo do IDH-M e uma oportunidade para que ações conjuntas regionais sejam tomadas no sentido de melhorar a renda do município mencionado.

Por outro lado, os três melhores índices da RMVale, no tocante ao IDH-M-Renda, correspondem aos seguintes municípios: São José dos Campos, Taubaté e Tremembé, respectivamente com 0,804; 0,778 e 0,769, a primeira cidade com muito alto desenvolvimento e as duas últimas com alto desenvolvimento. Nota-se que as duas primeiras já despontavam como as mais bem avaliadas no IDH-M global, o que permite inferir que a renda representa contribuição positiva e significativa para São José dos Campos e Taubaté no cálculo do IDH-M.

Com intuito de traçar um panorama das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões na RMVale, em conformidade com a Lei Complementar nº 1.166 de 09 de janeiro de 2012, a Tabela 3 foi confeccionada para atender a essa finalidade.

Tabela 3 – Classificação do IDH-M - Renda na RMVale por sub-regiões

Sub-regiões	IDH-M - Renda			Total de Municípios
	Médio	Alto	Muito Alto	
1	2	5	1	8
2	5	5		10
3	4	5		9
4	7	1		8
5		4		4
Total dos Municípios	18	20	1	39

Fonte: Elaborada a partir de SEADE (2010).

É possível concluir ainda que, do ponto de vista do IDH-M – Renda, a pior sub-região é a 4, uma vez que apresenta 87,5% dos municípios na situação de médio desenvolvimento. A segunda pior sub-região é a 2, que detém 50% dos municípios com médio desenvolvimento. A terceira pior sub-região é a 3, que apresenta 44% dos municípios com médio desenvolvimento. Em contrapartida, é possível identificar ainda do ponto de vista do IDH-M – Renda, que as duas melhores sub-regiões são respectivamente a 5 e a 1. A sub-região 5 com 100% dos municípios com alto desenvolvimento e a segunda, com destaque para o município de São José dos Campos, a única que figurou como muito alto desenvolvimento e também porque 62,5% dos municípios figuram como alto desenvolvimento humano. Ambas se destacam entre as sub-regiões 2, 3 e 4, que apresentam classificações mistas, com predominância para o médio desenvolvimento.

Paralelamente, quanto ao IFDM – Emprego e Renda, a média para a RMVale foi de 0,572, ou seja, classificação de baixo desenvolvimento. Observa-se, a partir do Gráfico 2, que o IFDM – Emprego e Renda derruba a classificação da maioria dos municípios da RMVale, em parte porque acrescenta mais variáveis de renda e de emprego em relação ao IDH-M e em parte porque considera a desigualdade no cálculo do índice IFDM. Figuram entre os três piores desempenhos os seguintes municípios: São José do Barreiro, Potim e Arapeí, respectivamente com 0,272; 0,355 e 0,361, todos os três enquadrados como muito baixo desenvolvimento. Um destaque que se faz é em relação ao município de Arapeí, que já figurava entre as piores classificações do IDH-M – Renda, no entanto São José do Barreiro e Potim foram rebaixados em relação ao IDH-M de médio desenvolvimento para muito baixo desenvolvimento. De maneira análoga esses mesmos três municípios foram os mais prejudicados em termos absolutos (IDH-M – Renda/IFDM –

Emprego e Renda): São José do Barreiro foi rebaixado em 0,394, Potim em 0,296 e Arapeí em 0,273. Em termos relativos os municípios foram rebaixados respectivamente em 144,9%; 83,4% e 75,6%.

Cabe ressaltar também que além dos três municípios já citados, os seguintes estão na mesma situação de muito baixo desenvolvimento, considerando o IFDM – Emprego e Renda: Canas, Cunha, Lagoinha, Lavrinhas, Natividade da Serra, Piquete, Queluz, Redenção da Serra e Silveiras. Reforça-se a necessidade de políticas públicas dedicadas a esses municípios no tocante a emprego e renda.

Quanto aos municípios com os melhores índices IFDM – Emprego e Renda, destacam-se Taubaté, Cruzeiro e Caraguatatuba, respectivamente com 0,823; 0,816 e 0,785, observando-se que Taubaté apresenta muito alto desenvolvimento e os dois últimos com alto desenvolvimento. Traçando um paralelo com o IDH-M-Renda, salienta-se que somente Taubaté está classificado como alto desempenho tanto no IFDM – Emprego e Renda quanto no IDH-M-Renda. Os municípios de Taubaté e Caraguatatuba já figuravam como muito alto desenvolvimento no IFDM global, o que permite inferir que o IFDM – Emprego e Renda contribui positivamente de forma significativa para os resultados do índice global.

Ao observar o Gráfico 2 é possível constatar três municípios mais beneficiadas pelo IFDM – Emprego e Renda em relação ao IDH-M-Renda: Cruzeiro, Caraguatatuba e Taubaté, que em termos absolutos aumentaram respectivamente seus índices em 0,074; 0,050 e 0,045, o que representa em termos relativos uma dispersão entre 5,5% e 9%.

Merecem destaque os municípios de São José dos Campos e Tremembé. O primeiro é considerado de muito alto desenvolvimento no IDH-M-Renda e passa a fazer parte de classificação inferior de médio desenvolvimento com o IFDM – Emprego e Renda. O último, que era considerado alto desenvolvimento no IDH-M-Renda, passa a fazer parte de classificação inferior de baixo desenvolvimento com o IFDM – Emprego e Renda. Dessa forma, pode-se concluir que uma maior quantidade de dados referentes a emprego e renda pode apontar vulnerabilidades nesse quesito para um dos municípios mais prejudicados no índice: Tremembé.

A Tabela 4 permite traçar um panorama das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões na RMVale, em conformidade com a Lei Complementar nº 1.166 de 9 de janeiro de 2012.

Tabela 4 – Classificação do IFDM- Emprego e Renda na RMVale por sub-regiões

Sub-regiões	IFDM- Emprego e Renda					Total de Municípios
	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto	
1		4	4			8
2	3	4	2		1	10
3	4		3	2		9
4	5	1	1		1	8
5		1	1	2		4
Total de Municípios	12	10	11	4	2	39

Fonte: Elaborada a partir de FIRJAN (2018).

Cabe ressaltar que a média de IDH-M-Educação para a Região Metropolitana em questão é de 0,672, o que a enquadra na classificação de médio desenvolvimento humano nesta área.

Ao avaliar separadamente o IDH-M – Educação, é possível constatar três municípios que se destacam na região por apresentarem os piores índices de desenvolvimento e enquadrados como baixo desenvolvimento: Natividade da Serra, Redenção da Serra e Cunha, respectivamente com 0,520; 0,560 e 0,576.

Apesar de que os três municípios mencionados estejam classificados como baixo desenvolvimento, o que representa uma classificação próxima da média dos 5.570 municípios do país, que foi de 0,559 de IDH-M-Educação em 2010 (SEADE, 2010), nota-se que os dois primeiros municípios já despontavam como mal-avaliados no IDH-M global, o que permite inferir que a educação representa contribuição significativa para Natividade da Serra e Redenção da Serra no cálculo do IDH-M e uma oportunidade para que ações conjuntas regionais sejam tomadas no sentido de melhorar a educação nos municípios mencionados.

Destaca-se que, além dos três municípios mencionados, Silveiras, São José do Barreiro e São Luís do Paraitinga também estão enquadrados como baixo desenvolvimento humano no quesito educação, observando-se que Silveiras já figurava entre os três piores do índice global de IDH-M.

Por outro lado, os três melhores índices da RMVale, no tocante ao IDH-M-Educação, correspondem aos seguintes municípios: São José dos Campos, Cruzeiro e Caçapava, respectivamente com 0,764; 0,758 e 0,755, todos enquadrados como alto desenvolvimento. Nota-se que apenas São José dos Campos, entre as três cidades, já despontava entre as mais bem avaliadas no IDH-M global, o que permite inferir que a educação representa contribuição positiva para o mencionado município no cálculo do IDH-M global.

A Tabela 5 permite traçar um panorama das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões na RMVale, em conformidade com a Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012.

Tabela 5 – Classificação por sub-regiões da variável Educação do IDH-M na RMVale

Sub-regiões	IDH-M - Educação			Total de Municípios
	Baixo	Médio	Alto	
1		5	3	8
2	3	4	3	10
3	1	2	6	9
4	2	4	2	8
5		2	2	4
Total de Municípios	6	17	16	39

Fonte: Elaborada a partir de SEADE (2010).

Ao analisar a Tabela 5 nota-se que, do ponto de vista do IDH-M-Educação, a sub-região 4 é a que possui o pior desempenho, pois apresenta 75% dos municípios entre baixo e médio desenvolvimento. A segunda com pior avaliação é a sub-região 2, que detém 70% dos municípios entre baixo (Natividade da Serra, Redenção da Serra e São Luís do Paraitinga) e médio desenvolvimento. A terceira pior sub-região é a 1, que apresenta

62,5% dos municípios com médio desenvolvimento. Esta última sub-região figurava entre as melhores tanto do ponto de vista do IDH-M global quanto do ponto de vista do IFDM global, no entanto perdeu posição devido ao destaque da sub-região 3, que apresentou melhor avaliação na área de desenvolvimento humano da educação.

É possível identificar ainda, do ponto de vista do IDH-M – Educação, que as duas melhores sub-regiões são respectivamente a sub-região 5 e a sub-região 3. A primeira porque possui 100% dos municípios avaliados entre médio e alto desenvolvimento e a segunda porque possui 88,9% dos municípios figurando entre médio e alto desenvolvimento. A sub-região 3 estava enquadrada entre as mais prejudicadas no IDH-M global, entretanto, apesar de obter boa classificação comparativa entre sub-regiões no quesito educação, agrega o município de Cunha, que está enquadrado como baixo desenvolvimento na mesma área. Tal fato reforça a necessidade de se levar em conta as particularidades de cada região ao tomar providências para a melhoria do desenvolvimento humano regional.

Paralelamente, quanto ao IFDM – Educação, a média para a RMVale foi de 0,819, ou seja, classificação com muito alto desenvolvimento. Observa-se, a partir do Gráfico 3, que o IFDM – Educação eleva a classificação de todos os municípios da RMVale, em grande parte porque acrescenta mais variáveis educacionais em relação ao IDH-M. Figuram entre os três piores desempenhos os seguintes municípios: Canas, Natividade da Serra e São Luís do Paraitinga, respectivamente com 0,709, 0,722 e 0,733, o que não significa que obtiveram uma má classificação, pois todos os três municípios estão enquadrados como alto desenvolvimento. Um destaque que se faz é em relação ao município de Natividade da Serra, que já figurava entre as piores classificações do IDH-M – Educação.

Quanto aos municípios com os melhores índices IFDM – Educação, destacam-se Caraguatatuba, São José dos Campos e Campos do Jordão, respectivamente com 0,926; 0,914 e 0,907, todos apresentando muito alto desenvolvimento. Merece destaque o município de São José dos Campos, que já figurava como alto desempenho no IDH-M – Educação. O município de Caraguatatuba já figurava como muito alto desenvolvimento no IFDM global, o que permite inferir que o IFDM – Educação contribui de forma significativa para os resultados do índice global.

A Tabela 6 permite traçar um panorama das classificações do desenvolvimento humano por sub-regiões na RMVale, em conformidade com a Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012.

Tabela 6 – Classificação por sub-regiões da Variável Educação do IFDM na RMVale

Sub-regiões	IFDM – Educação		Total de Municípios
	Alto	Muito Alto	
1	1	7	8
2	4	6	10
3	3	6	9
4	5	3	8
5		4	4
Total de Municípios	13	26	39

Fonte: Elaborada a partir de FIRJAN (2018).

Observa-se uma boa avaliação de maneira geral em todas as sub-regiões, no entanto serão estabelecidas relações comparativas nesse índice. As três sub-regiões com menor avaliação do IFDM – Educação foram respectivamente a 4, 2 e 3, apesar de apresentarem respectivamente 37%, 60% e 66,7% dos municípios em muito alto desenvolvimento.

Entre as três sub-regiões com maior avaliação do IFDM – Educação foram a 5 e a 1, respectivamente com 100% e 87,5% dos municípios avaliados em muito alto desenvolvimento, ou seja, permanecendo a mesma classificação do IFDM global.

Ao observar o Gráfico 3, é possível constatar que os municípios mais beneficiados pelo índice IFDM – Emprego e Renda em relação ao IFDM – Educação: Santo Antônio do Pinhal, Campos do Jordão e Silveiras, em termos absolutos aumentaram respectivamente seus índices em 0,259, 0,269 e 0,256, o que representa em termos relativos uma dispersão entre 28,5 e 30,5%, contudo todos os municípios tiveram uma classificação superior em relação ao IDH-M – Educação.

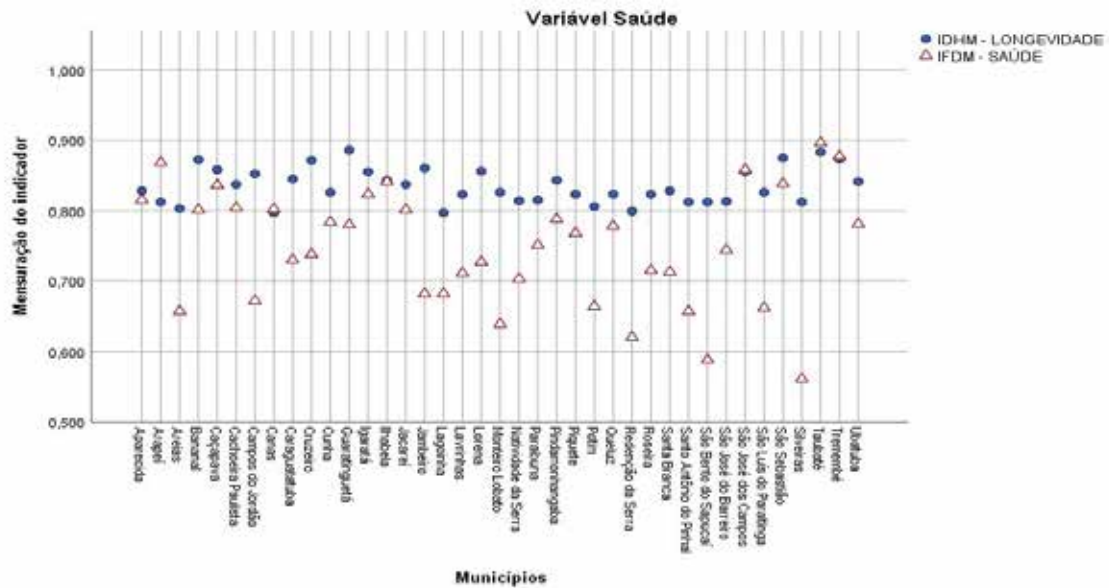
De maneira análoga os municípios que apresentaram as menores dispersões em termos absolutos (IDH-M-Educação/IFDM – Educação) foram: Canas, Piquete e Lavrinhas, respectivamente com 0,032; 0,042 e 0,057 de dispersão, o que em termos relativos representa variação entre 4,5% e 7,5%.

Merecem destaque os municípios de Natividade da Serra, Redenção da Serra, São José do Barreiro e São Luís do Paraitinga, que saem da classificação baixo desenvolvimento no IDH-M-Educação e figuram como alto desenvolvimento IFDM – Educação. Os municípios de Cunha e Silveiras também se diferenciam bastante do IDH-M – Educação, uma vez que saem da classificação baixo desenvolvimento e passam a fazer parte de classificação superior de muito alto desenvolvimento com o IFDM – Educação.

Análise entre a variável saúde do IDH-M e IFDM

As diferenças de cálculo entre os indicadores, particularmente no tocante à quantidade de variáveis consideradas, permitem uma diferenciação significativa, conforme pode ser observado ao analisar o Gráfico 4, no qual é possível constatar uma significativa dispersão entre os dados relacionados à saúde em uma mesma região. No IDH-M-Saúde, por exemplo, são considerados apenas os dados censitários de esperança de vida ao nascer (Longevidade) (PNUD; IPEA; FJP, 2017). No IFDM-Saúde, entretanto, é considerada uma maior abrangência de variáveis: número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas e óbitos infantis por causas evitáveis (FIRJAN, 2018). Observa-se que não consta longevidade no cálculo do IFDM – Saúde, principal e única variável do IDH-M – Saúde.

Gráfico 4 – Gráfico de dispersão da Variável Longevidade do IDH-M e variável Saúde do IFDM na RMVale



Fonte: Elaborado a partir de dados de SEADE (2010); FIRJAN (2018).

Ao avaliar separadamente o IDH-M – Saúde, é possível destacar os seguintes municípios na região por apresentarem os piores índices de desenvolvimento: Canas, Lagoinha e Redenção da Serra, respectivamente com 0,797; 0,797 e 0,799, o que representa estar um pouco abaixo da média da Região Metropolitana – 0,835. Apesar de os municípios mencionados estarem classificados entre os piores índices da Região Metropolitana, todos figuram como alto desenvolvimento humano no quesito saúde, o que representa uma classificação bem próxima da média dos 5.570 municípios do país, que foi de 0,801 de IDH-M – Saúde em 2010 (SEADE, 2010). Nota-se ainda que o município de Redenção da Serra já despontava como mal-avaliados no IDH-M global, o que permite inferir que a saúde representa contribuição significativa no cálculo do IDH-M.

Por outro lado, os melhores índices da RMVale, no tocante a IDH-M – Saúde, correspondem aos seguintes municípios: Guaratinguetá, Taubaté e São Sebastião, respectivamente com 0,886; 0,883 e 0,875, todos municípios enquadrados como muito alto desenvolvimento. Nota-se que Guaratinguetá e Taubaté já despontavam entre os mais bem avaliados no IDH-M global, o que de certa maneira explica a relevância da educação na contribuição positiva para os mencionados municípios no cálculo do IDH-M global.

Para melhor visualizar as classificações do desenvolvimento humano, a Tabela 7 foi confeccionada para traçar um panorama do IDH-M – Saúde por sub-regiões na RMVale.

Tabela 7 – Classificação por sub-regiões da variável Saúde do IDH-M na RMVale

Sub-regiões	IDH-M - Saúde		Total de Municípios
	Alto	Muito Alto	
1		8	8
2	2	8	10
3	1	8	9
4		8	8
5		4	4
Total de Municípios	3	36	39

Fonte: Elaborada a partir de SEADE (2010).

Ao analisar a Tabela 7 nota-se que, do ponto de vista do IDH-M – Saúde, a sub-região 2 é a que apresenta o menor desempenho, pois apresenta 20% dos municípios de alto desenvolvimento. A segunda com o menor desempenho é a sub-região 3, que detém 11% dos municípios de alto desenvolvimento. Cabe considerar que os dados de saúde de forma geral estão em nível bem elevado ao comparar com as áreas de desenvolvimento educação e renda. As sub-regiões 2 e 3 já figuravam como baixo desempenho no IDH-M global, de maneira que é possível concluir que a longevidade contribuiu para derrubar suas classificações no IDH-M.

É possível identificar ainda, do ponto de vista do IDH-M – Saúde, que as melhores sub-regiões são respectivamente a sub-região 5, sub-região 1 e sub-região 4, todas com 100% dos municípios avaliados com muito alto desenvolvimento, a primeira com média de 0,851, a segunda com média de 0,842 e a última com média de 0,829. Destaca-se a Sub-região 4, que figurou entre as sub-regiões mais vulneráveis em educação e renda e estava enquadrada entre as mais prejudicadas no IDH-M global, entretanto em saúde apresentou muito alto desenvolvimento em todos os seus municípios.

Paralelamente, quanto ao IFDM – Saúde, a média para a RMVale foi de 0,748, ou seja, classificação de alto desenvolvimento. Observa-se, a partir do Gráfico 4, que o IFDM – Saúde derruba a classificação da maioria dos municípios da RMVale, em grande parte porque acrescenta mais variáveis educacionais em relação ao IDH-M. Figuram entre os menores desempenhos os seguintes municípios: Silveiras, São Bento do Sapucaí e Redenção da Serra, respectivamente com 0,561; 0,588 e 0,620, os dois primeiros municípios classificados como baixo desenvolvimento e o último como médio desenvolvimento. Um destaque que se faz é em relação ao município de Redenção da Serra, que já figurava entre as piores classificações do IFDM global e do IDH-M – Saúde.

Quanto aos municípios com os melhores índices IFDM – Saúde, destacam-se Taubaté, Tremembé e Arapeí, respectivamente com 0,896; 0,877 e 0,868, todos apresentando muito alto desenvolvimento. Merece destaque o município de Taubaté, que já figurava entre as melhores classificações do IDH-M – Saúde, IDH-M global e IFDM global.

Para melhor visualizar as classificações do desenvolvimento humano, a Tabela 8 foi elaborada para traçar um panorama do IFDM-Saúde por sub-regiões na RMVale.

Tabela 8 – Classificação por sub-regiões da Variável Saúde do IFDM na RMVale

Sub-regiões	IFDM-Saúde				Total de Municípios
	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto	
1		2	2	4	8
2	1	5	2	2	10
3		1	5	3	9
4	1	1	4	2	8
5			2	2	4
Total de Municípios	2	9	15	13	39

Fonte: Elaborado a partir de FIRJAN (2018).

Observa-se uma predominância na avaliação das sub-regiões entre alto e muito alto desenvolvimento, contudo em algumas sub-regiões obtiveram menor avaliação do IFDM – Saúde, com destaque para a 2 e 4, que apresentaram respectivamente 60% e 25% dos municípios entre baixo e médio desenvolvimento.

Entre as sub-regiões com maior avaliação do IFDM – Saúde foram respectivamente a 5, 3 e 1, respectivamente com 100%, 88,9% e 75% dos municípios avaliados entre alto e muito alto desenvolvimento.

Ao observar o Gráfico 4 é possível constatar que os municípios mais beneficiados pelo índice IFDM – Saúde, em relação ao IDH-M – Saúde, foram: Arapeí, Taubaté e Canas, os quais em termos absolutos aumentaram respectivamente seus índices em 0,056; 0,013 e 0,005, o que representa em termos relativos uma dispersão entre 0,6% e 6,5%. Além dos municípios citados, contudo, somente São José dos Campos e Tremembé tiveram uma classificação superior em relação ao IDH-M – Saúde.

De maneira análoga os municípios que apresentaram as maiores dispersões em termos absolutos (IDH-M-Saúde/IFDM – Saúde) foram: Silveiras, São Bento do Sapucaí e Monteiro Lobato, respectivamente com 0,251; 0,224 e 0,187 de dispersão, o que em termos relativos representam variação entre 29,3% e 44,7%.

Merecem destaque os municípios de São Bento do Sapucaí e Silveiras, que saem da classificação muito alto desenvolvimento no IDH-M – Saúde e figuram como baixo desenvolvimento IFDM – Saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em conta o que foi observado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba acerca das análises dos indicadores IDH-M e IFDM e suas variáveis, é possível concluir que tentar identificar as vulnerabilidades por sub-regiões não é uma boa estratégia. Para ilustrar essa assertiva, por exemplo, a sub-região 3 figurava entre as mais bem avaliadas do ponto de vista do IDH-M – Educação, entretanto, apesar de obter boa classificação comparativa entre sub-regiões no quesito educação, agrega o município de Cunha, que está enquadrado como baixo desenvolvimento na mesma área. Tal fato reforça a necessidade de se levar em conta as particularidades de cada região ao tomar providências para a melhoria do desenvolvimento humano regional.

Por outro lado, olhar para o índice global como um todo e tomar decisões a partir dele constitui outro equívoco, reforçando a teoria defendida por Veiga (2003) e Guimarães e Jannuzzi (2005), pois utilizando o mesmo exemplo anterior, a sub-região 3 estava enquadrada entre as mais prejudicadas no IDH-M global, entretanto, se investimentos na área da educação fossem realizados para melhorar o IDH-M global dessa sub-região, seria um desperdício, uma vez que ela desponta entre as melhores na área educacional da Região Metropolitana. Por outro lado, a sub-região 5 figurava entre as mais bem avaliadas da Região Metropolitana. Um olhar generalista por sub-região poderia ignorar o município de Ubatuba, por exemplo, que foi enquadrado como baixo desenvolvimento para IFDM – Emprego e Renda.

Ainda que constitua um equívoco a classificação dos indicadores por sub-regiões, cumprindo um dos objetivos do trabalho de identificar vulnerabilidades regionais, este artigo identificou oportunidade de melhoria em praticamente todos os indicadores e

suas variáveis para as sub-regiões 2, 3 e 4, figurando entre as mais prejudicadas avaliações comparativas em quase todos indicadores e suas variáveis, exceções pontuais apenas para IDH – Saúde (4), IDH – Educação (3) e IFDM- Saúde (3). Em contrapartida as melhores sub-regiões foram a 1 e a 5. Esta, que agrega os municípios do Litoral Norte, destacou-se em todos os indicadores e suas variáveis, ao passo que a primeira só não se destacou no IDH-M-Educação.

Para reforçar os argumentos anteriores sobre a visão relacionada às sub-regiões, toma-se como exemplo o município de Taubaté, que figurou entre alto e muito alto desenvolvimento em todos os indicadores e suas variáveis. Caso o Conselho da RMVale decida repassar recursos para todos os municípios da sub-região 2, por se encontrar em posição relativa de desigualdade, o município de Taubaté seria beneficiado, no entanto sem necessidade em relação a outros municípios da mesma sub-região.

Levando em consideração esses aspectos, a bandeira que se levanta e defende, nesse caso, é que ações pontuais sejam tomadas para corrigir as desigualdades regionais, um dos objetivos precípuos que alicerçam a Região Metropolitana desde sua criação. Assim sendo, para atingir esse objetivo deve ser levado em conta a análise pelas Unidades Administrativas (os municípios) e não as sub-regiões. Além disso, devem ser consideradas as áreas de desenvolvimento dos indicadores e não apenas os indicadores globais. Exemplificando, o município de Potim figurava entre os piores desempenhos do IFDM global, contudo apresentou alto desenvolvimento educacional e médio desenvolvimento na saúde. Ao analisar o caso do município isoladamente, é possível constatar que a oportunidade de melhoria no município é emprego e renda, área do desenvolvimento em que o desempenho foi considerado muito baixo.

Dado o exposto, destaca-se que uma leitura do IDH-M sem atentar às variáveis que o compõem pode gerar uma visão generalista do desenvolvimento do município. Isso porque a média esconde as desigualdades entre as variáveis e também entre as sub-regiões. Deve-se atentar, portanto, para avaliar cada área do desenvolvimento isoladamente e cada município da região de forma individualizada.

Em análise municipal, o estudo identificou oportunidade de melhoria na área de desenvolvimento *emprego e renda* para os municípios de São José do Barreiro, Potim, Redenção da Serra, Areias e Arapeí. Na área de desenvolvimento *educação*, para os municípios de Canas, Natividade da Serra, Redenção da Serra, São Luiz do Paraitinga e Cunha. Na área de desenvolvimento *saúde*, para os municípios de Redenção da Serra, Canas, Lagoinha, Silveiras e São Bento do Sapucaí. Paralelamente, o estudo identificou avaliação positiva, que se destacaram da média, na área de desenvolvimento *emprego e renda*, para os municípios de São José dos Campos, Taubaté, Tremembé, Cruzeiro e Caraguatatuba. Na área de desenvolvimento *educação*, para os municípios de São José dos Campos, Cruzeiro, Campos do Jordão e Caçapava. Na área de desenvolvimento *saúde*, para os municípios de Guaratinguetá, Taubaté, Tremembé, São Sebastião e Arapeí.

Em relação à dispersão dos indicadores, entende-se ser natural que ocorra, particularmente no tocante à quantidade de variáveis consideradas pelo IFDM, que possui uma abrangência maior do que em relação ao IDH-M, fazendo-se possível constatar uma diferenciação significativa nos gráficos de dispersão apresentados neste artigo.

Como propostas para estudos futuros na RMVale, o desafio que se faz é observar como se desenvolveram os índices IDH-M e IFDM em dados mais atuais e após a criação da Região Metropolitana, considerando as particularidades da crise econômica brasileira a partir de 2014.

REFERÊNCIAS

- BARDEN, Júlia. *Indicador social para o Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Abordagem das Capacitações*. 2009. 212 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.
- BIGGERI, M.; MAURO, V. Towards a more “sustainable” human development index: integrating the environment and freedom. *Ecological Indicators*, 2018.
- FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *IFDM—Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM Edição 2014. Nota Metodológica*, 2015.
- FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Resumo Executivo. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal*, 2018. Disponível em: www.firjan.com.br/ifdm. Acesso em: 28 fev. 2020.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, p. 73, maio 2005. ISSN 2317-1529. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. ABEP, 2004. *Anais [...]*. 2004, p. 1-18. Disponível em: www.ernestoamaral.com/docs/IndSoc/biblio/Guimaraes2004.pdf Acesso em: 17 jul. 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2020*. 2020. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: Alínea; PUC-Campinas, 2001.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores socioeconômicos na gestão pública*. Florianópolis: UFSC; Departamento de Ciências da Administração; Brasília: Capes; UAB, 2009.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5 ed. Campinas: Alínea, 2012.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014.
- LAND, K. C.; MICHALOS, A. C.; SIRGY, M. J. *Handbook of social indicators and quality of life research*. Berlim, Alemanha: Springer Science & Business Media, 2011.
- PINTO, D. G.; COSTA, M. A.; MARQUES, M. L. A. *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. 2013.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- PNUD; IPEA; FJP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação João Pinheiro. *Relatório do desenvolvimento humano para além das médias*. Brasília, 2017.
- SÃO PAULO. Governo do Estado. Lei Complementar nº 1.166 de 9 de janeiro de 2012. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1166-09.01.2012.html>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*. São Paulo, 2010. Disponível em: www.seade.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2018.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. Nova York: The New Press, 2010.
- TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, 2003.
- VEIGA, J. E. Problemas do uso ingênuo do IDH-M. *Valor*, 14/1/2003.

Processo Decisório nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Saúde de Minas Gerais

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.101-123>

Recebido em: 14/5/2019
Aceito em 2/3/2020

Edson Arlindo Silva,¹ Claudia Souza Passador,² Bruno de Jesus Lopes,³ João Paulo Silva⁴

RESUMO

O estudo teve como objetivo central analisar o processo decisório dos Conselhos Regionais de Saúde sob a ótica dos princípios de participação e deliberação por intermédio de abordagem qualitativa, com base em estudos de casos múltiplos de caráter interpretativo. Foi realizada pesquisa em profundidade com perspectiva de servir como estudo preliminar para outros trabalhos mais diversificados. Esta pesquisa em profundidade ocorreu em duas etapas: realizou-se entrevistas com conselheiros(as) representantes titulares e suplentes dos conselhos municipais/regionais estudados, participou-se de reuniões e fóruns organizados pelos conselhos, com o uso da técnica de pesquisa Observação Não Participante, permitindo maior proximidade e detalhamento na obtenção de informações/dados. Os resultados apontaram que há preocupações primordiais nos Conselhos de Saúde em exercer o papel fiscalizador e de melhoria da saúde local e regional, embora existam limites reconhecidos de atuação por parte dos(as) conselheiros(as) e críticas a respeito da atuação incipiente em alguns casos. A experiência vivenciada por parte dos(as) conselheiros(as), particularmente pela atuação como lideranças comunitárias e afiliados a partidos políticos/sindicatos, também é fator relevante para influenciar nas tomadas de decisão sobre ações e políticas públicas direcionadas à saúde. Constatou-se que as redes sociais obtiveram papel de destaque para o estreitamento da comunicação entre Conselhos de Saúde e a comunidade atingida por suas ações. Conclusivamente, o estudo revela o interesse da população pelos serviços ligados aos Conselhos de Saúde, ações de engajamento participativo, transmissão de competência aos conselheiros(as), estreitamento da gestão pública compartilhada mediante novas políticas de cooperação, criação de conselhos itinerantes, investimento em infraestrutura e melhorias na qualidade de prestação de contas e fiscalização dos conselhos.

Palavras-chave: Processo decisório. Conselhos de saúde. Administração pública. Regionalidade.

DECISION PROCESS IN THE MANAGING BOARD OF HEALTH PUBLIC POLICIES IN STATE OF MINAS GERAIS

ABSTRACT

The study had as its central objective analyzed the decision process of the Regional Health managing Board under the vision of the deliberation and participation principles through a qualitative approach, based on multiple case studies of interpretative character. A deep research was performed with the view to serve as a preliminary study for further more diversified studies. This depth-research was performed in two steps: Interviews were made with council sitting members and alternates of the municipal/regional councils; Participation in meetings and forums organized by the counsels, with the Non Participant Observation Technique, enabling this way a higher proximity and accuracy in obtainment of data and information. The results pointed that there are primordial worries in the health councils to exert the watching role and the improvement of the local and regional health, although there are recognized limits of actuation from councils and critics towards the incipient actuation in some cases. The experience lived form part of the counselors, especially by the performance of some community leaderships and affiliates of unions and political parties, is also a relevant factor to affect the decision making about actions and public policies targeted towards public health. It was found that the social Medias had prominent role to the narrowing of communication between the health councils and the community reached by their actions. Conclusively the study reveals the interest of the population for the services linked to the health counselors, participative actions of engagement, transmission of competency to the counselors, tightening of the shared public management through new cooperation policies, creation of itinerant councils, investment in infra-structure and improvement in the accountability and supervision of the councils.

Keywords: Decision process. Health councils. Public administration. Regionality.

¹ Pós-Doutor em Administração pela USP. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor da Universidade Federal de Uberlândia – Campus Pontal do Triângulo Mineiro. <http://lattes.cnpq.br/2119731279726612>. <https://orcid.org/0000-0001-8965-100X>. edsonasilva@ufu.br

² Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade de São Paulo (USP). <http://lattes.cnpq.br/9233921283764542>. <https://orcid.org/0000-0002-9333-563X>. cpassador@usp.br

³ Doutor em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. Professor da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga (Fadip). <http://lattes.cnpq.br/3263202273425513>. <http://orcid.org/0000-0001-9379-1945>. bruno.adm2008@yahoo.com.br

⁴ Graduado em Administração pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Bolsista do Pibic/CNPq. Servidor público municipal da prefeitura de Ituiutaba-MG.

Sabe-se que conhecer o funcionamento do sistema de saúde brasileiro, conhecimentos básicos e estruturais, principalmente no que diz respeito ao planejamento estratégico e seus resultados, contribui para compreender as fragilidades e as mudanças desse sistema ao longo do tempo, bem como suas perspectivas futuras, conforme acreditam Fenili, Correa e Barbosa (2017). Antes de o sistema nacional de saúde ser consolidado no Brasil, a sociedade civil brasileira viveu momentos significativos na luta contra o regime de governo ditatorial (1964-1985), em busca de uma ordem político-democrática, tendo como principal conquista a Constituição Federal de 1988, na qual foram garantidos muitos direitos e introduzidas inúmeras transformações na estrutura político-administrativa do Brasil.

Diante desse novo cenário que emergia, os municípios passaram a assumir uma maior autonomia e responsabilidade na provisão de bens e serviços públicos. Por serem os menores entes federativos, há uma maior aproximação com a realidade local; assim, quando atuam de forma efetiva os municípios podem contribuir na formulação de políticas públicas que melhor atendam aos interesses específicos de sua população. Segundo Souza (1997), esse fato se justifica tendo em vista que o ente municipal é único, dada a complexa combinação de fatores sociais, demográficos, políticos e econômicos a ele inerentes.

Partindo do pressuposto de que em um Estado descentralizado é fundamental a presença de canais efetivos de participação, a Constituição Federal de 1988 regulamentou no país a participação social e/ou popular como processo político. Foram criados vários mecanismos de controle, fiscalização e transparência com o objetivo de propiciar à sociedade civil acesso ao governo e participação nas tomadas de decisão sobre diferentes problemas públicos. O surgimento de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando aspectos da dinâmica política democrática (SILVA *et al.*, 2014).

É nesse contexto que surgem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os Conselhos foram legitimados no Brasil no momento de aprovação da Constituição Federal de 1988, juntamente com outros mecanismos de participação social, possibilitando significativas mudanças na governança pública com potencialidades para viabilizar a democracia de maneira representativa, direta e dialógica (deliberativa). Os Conselhos Gestores pesquisados e expostos neste artigo possuem caráter paritário e são compreendidos por Deluchey (2012) como aqueles que possuem representantes da sociedade civil e do Estado brasileiro, legitimando-se por ações em torno de políticas públicas e processos de decisão que abrangem toda a população, como é o caso da área da saúde. Nessa direção Deluchey (2012) constatou que a “criação de Conselhos Paritários representaria a consolidação de novas institucionalidades referentes ao modelo liberal de democracia deliberativa, na qual a representação dos cidadãos não se concentraria mais apenas nos processos eleitorais, nem nas instituições que decorrem desse processo”.

Disseminados por todo o país, os Conselhos representam uma das principais experiências de participação social na realidade brasileira e uma promessa para resgatar a política e tomar decisões com responsabilidade, incorporando as opiniões da cidadania e promovendo soluções mais justas. Os pressupostos básicos contidos nas leis que os institucionalizam permitem afirmar que se trata de um espaço de participação social

em que os afetados pelas políticas governamentais são mobilizados a apontar os seus problemas e contribuir para a busca de soluções, o que está muito associado aos pressupostos teóricos e conceituais do modelo de democracia deliberativa.

Embora esses espaços apresentem um avanço para a democracia, pesquisas apontam (TATAGIBA, 2002; COELHO, 2004; AVRITZER, 2009; SILVA, *et al.*, 2014) para as limitações enfrentadas, como a falta de capacitação dos seus membros, assimetria informacional, interferência arbitrária dos gestores públicos, baixo conhecimento sobre a real funcionalidade dos Conselhos de Saúde e muitas outras restrições que colocam em risco um espaço que representa uma conquista de toda a sociedade brasileira. Diante dessas limitações, surge a questão de pesquisa: Como são tomadas as decisões sobre políticas públicas em saúde no âmbito dos conselhos-polo de saúde em sete macrorregiões de saúde do Estado de Minas Gerais? Considerando a complexidade das decisões tomadas no âmbito dos conselhos de políticas públicas e a importância destas institucionalidades para a gestão pública, este trabalho estabeleceu como objetivo central analisar o processo decisório dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde sob a ótica dos princípios de participação e deliberação. Especificamente pretendeu-se atingir os seguintes objetivos: a) Analisar os papéis desempenhados pelos(as) conselheiros(as) nas tomadas de decisão sobre políticas públicas em saúde em Minas Gerais; b) Compreender como são executadas as funções delegadas aos conselheiros(as); c) Analisar como são pensadas, organizadas e praticadas as participações dos membros representantes dos Conselhos.

Entre os diferentes tipos de Conselhos, optou-se por trabalhar com os Conselhos Municipais de Saúde das cidades-polo de sete macrorregiões de saúde de Minas Gerais, delimitadas pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG), para melhor planejar políticas públicas e intervenções na área da saúde. A princípio a divisão feita pela SES-MG contempla 13 macrorregiões, mas apenas 7 aceitaram participar da pesquisa diante dos objetivos e interesses de pesquisa previamente apresentados aos 13 Conselhos Regionais Polos de Saúde (Figura 1). A escolha dos Conselhos de Saúde como objeto de análise levou em consideração o fato de serem instituições formalizadas, incorporadas legalmente ao processo de gestão de saúde no Brasil. Além disso, foram escolhidos como casos pelo seu potencial de inserção na sociedade nas decisões públicas mais abrangentes, por representar uma das experiências brasileiras mais consolidadas em termos de instituições participativas e por possuir as características definidas por Fung (2004) para instituições intituladas como “Governança Democrática”, o que permite vislumbrar a aproximação da teoria à prática.

Por fim, acredita-se que analisar os papéis e as funções desempenhadas pelos Conselhos diante dos grandes desafios que se moldam na sociedade brasileira faz-se relevante tendo em vista que a nossa sociedade possui um perfil de baixa propensão à participação (AVRITZER, 2009). Logo, a expectativa da pesquisa é a de contribuir com reflexões críticas que possam melhorar a compreensão do que se passa nas macrorregiões já definidas como estratégicas para o governo de Minas, em termos de democratização do acesso à saúde de qualidade, universal e gratuita, e revelar como está organizado e funcionando o Conselho de Saúde do município-polo de cada macrorregião definida pela SES-MG (Figura 1), e qual o impacto das deliberações sobre a gestão da saúde pública nas dimensões local e regional.

MODELO TEÓRICO

Nesta seção apresenta-se a fundamentação teórica objetivando a sustentação da questão problema do estudo e o auxílio no tratamento de dados e informações levantados e analisados no decurso das etapas de pesquisa. Tal seção inicia-se com um percurso histórico que se propõe a revelar os avanços e os retrocessos que marcaram a criação e o desenvolvimento dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Em seguida são expostas as características marcantes dos Conselhos Municipais de Saúde, com ênfase em seus papéis e funções. Na sequência procura-se discutir os elementos constituintes do processo decisório atrelado ao Conselho Municipal de Saúde, destacando os princípios de participação e deliberação.

Descentralização do Estado e a Criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Com o fim do período ditatorial (1964-1985) no Brasil observou-se, especialmente ao longo da segunda metade da década de 80, uma tendência em associar democratização com as propostas de descentralização político-administrativas do Estado (ARRETTCHE, 1999). Nessa direção, o Estado passou a desempenhar um novo papel, voltado para a satisfação das necessidades básicas e de novas demandas que iam surgindo na sociedade, abandonando o modelo intervencionista e permitindo maior agilidade e eficiência em suas ações. O debate sobre a eficácia da gestão das políticas sociais deu destaque à descentralização e a viu como um instrumento que permitiria tornar o poder mais transparente ao controle público. De acordo com Arretche (1999), a descentralização pode ser entendida como um processo que possibilita a transferência de poder dos níveis centrais para os secundários. No Brasil, esse conceito surgiu como reivindicação dos movimentos sociais para democratização e reforma da estrutura de poder governamental. Como marco formal do processo de democratização, tem-se a Constituição Federal de 1988, que trouxe modificações profundas na arquitetura e no funcionamento do Estado, criando estratégias para viabilizar a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas e incorporando novos atores no processo de tomadas de decisão.

A Constituição de 1988 trouxe um modelo inovador de articulação institucional, criando uma estrutura político-administrativa baseada na descentralização, que implicou a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Com as mudanças proposta pela Constituição Federal, os órgãos regionais passaram a ter, dentro dos limites legais estabelecidos, maior autonomia para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento de demandas. Desta forma, a sociedade civil passou a assumir um papel fundamental nesse processo. Nesse sentido, fez-se necessário uma nova filosofia de gestão que possibilitasse a afirmação destas mudanças, introduzindo valores democráticos e atualizando os mecanismos de gestão e, por intermédio de aspectos éticos, da participação da sociedade e da democratização da informação, criar e sugerir novas alternativas (O'DONNELL, 1994; DAHL, 1989).

Como consequência concreta das mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, tem-se a construção de diferentes espaços públicos, tanto daqueles que visam a promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas muitas vezes

excluídos de uma agenda pública, quanto daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Esses espaços podem assumir diferentes formatos, como consultas públicas, comitês, assembleias, conferências municipais, câmaras setoriais, fóruns, orçamentos participativos e diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas (DAGNINO, 2002). Como foco do estudo em questão, acredita-se que os Conselhos são espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos e que se diferem, no âmbito político, por apresentar um caráter híbrido, uma vez que são simultaneamente parte do Estado e da sociedade civil. Distinguem-se de movimentos e de manifestações sociais, pois sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais (CARNEIRO, 2006).

Os Conselhos são instrumentos antigos de participação popular, assim como a própria democracia participativa. Segundo Gohn (2001), eles tiveram origem nos clãs visigodos e alguns se tornaram famosos, tais como a Comuna de Paris, os Conselhos dos Soviéticos Russos e os Conselhos Operários de Turim. No Brasil, os Conselhos tiveram origem de fato na década de 80 do século 20, devido às mudanças ocorridas no processo de democratização e de descentralização das políticas públicas, criados como instrumentos para mediar uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. O interesse neste mecanismo de participação institucionalizado pelo Estado, após a Constituição de 1988, justifica-se, sobretudo, pelas esperanças depositadas nestes espaços como uma forma renovada do exercício do poder político (CÔRTEZ, 2005). Segundo Côrtes (2005, p. 19), a institucionalização dos Conselhos deu-se devido “[...] à capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo.” Deste modo, os Conselhos permitem ao cidadão comum que possui muitas vezes somente a própria experiência, a participação na tomada de decisão sobre políticas públicas (COELHO, 2004). Os Conselhos podem assumir formas diferenciadas, podendo ser exclusivamente consultivos e sem participação da sociedade civil ou os chamados conselhos gestores de políticas públicas ou setoriais, que garantem a participação da sociedade civil na cogestão das políticas públicas. Apesar dessa diversidade de natureza e finalidade, todos são definidos como espaços intermediários de debate com atuação livre da sociedade civil e base territorial definida, que possuem geralmente funções consultivas ou deliberativas e de controle social, não suprimindo as instâncias formais de governo (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Comparados às esferas públicas tradicionais, os Conselhos se diferem pelo seu caráter inclusivo, pelo aprofundamento dos debates públicos e pela diminuição dos custos de informação, contribuindo assim para a melhoria da qualidade da opinião pública. A participação por meio dos Conselhos é responsável pela articulação entre a burocracia governamental e os beneficiários das políticas públicas, além de promover a transparência nos debates e visibilidade das ações governamentais. Ademais, os Conselhos exercem uma “função pedagógica”, contribuindo para a construção da cidadania, do conhecimento governamental e da reconfiguração dos padrões de convivência democrática, conferindo aos membros um sentimento de pertencimento e identificação recíproca (TATAGIBA, 2002). Tratando-se da composição dos Conselhos, a legislação estabelece o princípio da paridade entre o Estado e a sociedade civil como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental é feita por agentes públicos titulares de

cargos de direção na administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder Executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, entre as entidades e Organizações Não Governamentais prestadoras de serviço, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto (AGUIAR; SILVA; FERREIRA, 2015). As reuniões dos Conselhos devem ser abertas à comunidade, a qual não tem direito a voto. Quanto ao funcionamento, cada Conselho elabora seu regimento interno que, depois de aprovado em plenário, é submetido à apreciação do chefe do poder Executivo, que o aprova por meio de decreto. As decisões do Conselho devem ter a forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial.

Logo, a criação e o perfil desse espaço público não têm um modelo próprio a ser seguido e nem se esgotam na existência de registros legais. A expectativa sobre o que um Conselho pode ser, na sua área de abrangência, é uma proposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nesses espaços (AGUIAR; SILVA; FERREIRA, 2015). Apesar do pouco tempo de sua institucionalização e com os diversos desafios encarados no Brasil, os Conselhos Gestores têm se mostrado cada vez mais importantes por apresentarem grande contribuição para uma maior consolidação de aspectos relevantes da democracia participativa, trazidos pela Constituição de 1988. Dessa forma, a eficiência desses órgãos está diretamente relacionada com a participação popular (GOHN, 2001). Nesta direção é importante lembrar que o Conselho não substitui o Estado e nem retira suas responsabilidades, mas permite que ele se torne mais próximo e conhecedor das necessidades da sociedade, promovendo debates em torno das mazelas sociais e possibilidades de melhorias de vida.

Conselhos Municipais de Saúde

Desde que a Constituição Federal de 1988 legitimou o direito de participação da sociedade na gestão das políticas públicas, foram criados mais de 28.000 Conselhos Setoriais, os primeiros ocorrendo no setor de saúde. Os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) funcionam como órgão de instância colegiada e deliberativa, são de natureza permanente e criados por intermédio de lei municipal, em consonância com as disposições legais contidas nas Leis Federais de número 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Resolução número 333, de 4 de novembro de 2003 do Conselho Nacional de Saúde. Têm por finalidade a formulação e o controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda sua amplitude, no âmbito dos setores públicos e privados. Por possuir atribuições deliberativas, esse Conselho tem o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas de saúde executadas pelo governo local (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008).

Esse tipo de Conselho é composto por cidadãos, profissionais da área da saúde, instituições governamentais e prestadores de serviços de saúde. De acordo com as Normas Operacionais Básicas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS), o número de representantes da sociedade civil deve ser igual à soma dos representantes dos prestadores de serviços, dos profissionais da área da saúde e das instituições de governo. Assim, 50% dos conselheiros são representantes de usuários, 25% representantes de

trabalhadores da saúde e 25% representantes de gestores da saúde. Essa configuração institucional dos Conselhos é responsável por capacitar a participação dos cidadãos na governança desse setor, e sua importância se dá não só por levar projetos do governo à população, mas principalmente por transmitir sugestões da população aos vários níveis de governo. Para Arretche (1999), os Conselhos de Saúde têm como principal objetivo proporcionar a cidadania ativa, que se dá por intermédio da participação popular na gestão e efetivação das políticas públicas de saúde. A participação da comunidade tem tido papel relevante na luta para efetivação do SUS. Essa participação está definida na Lei nº 8.142 de 1990, que cria o Conselho de Saúde como instância colegiada do SUS, com seu funcionamento sendo uma das condições para repasse de recursos financeiros. Assim, o SUS foi responsável por introduzir a noção de controle social e participação popular no setor da saúde (COELHO, 2004). Atualmente, existem nos municípios brasileiros mais conselheiros do que vereadores. Esse fato evidencia que essa forma de participação se faz muito mais acessível à sociedade civil do que a tradicional representação parlamentar.

Processo Decisório Deliberativo e Participativo

Desde os primórdios da história política do Brasil o povo é mantido à margem do sistema político. Isso se deve ao fato de a sociedade cultivar uma tradição patrimonialista na qual prevalecem relações com grupos privilegiados e exclui a maioria das pessoas. Este fato, no entanto, não ocorre sem a resistência e luta de grupos mobilizados da sociedade civil, que buscam a participação política e a inclusão de setores menos favorecidos. Segundo Coelho (2004), a participação que foi conquistada ao longo do tempo por diferentes movimentos sempre trouxe o próprio povo como protagonista das conquistas. No contexto das lutas pela democratização no Brasil e com o nascimento dos movimentos sociais, houve o surgimento de novas formas de participação, que contestavam as relações vigentes e estavam desejosas de influenciar os destinos da política. Com o processo de participação via Constituição Federal de 1988, surgiram novos sujeitos sociais na esfera pública, contestando os modos tradicionais de se fazer política e buscando o direito de ter direitos (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008).

As origens do discurso sobre a participação social são várias. É possível encontrar referências à necessidade do uso de novas ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam que com a participação dos cidadãos na esfera pública é possível criar estratégias de inovação e até mesmo de radicalização da democracia local (MILANI, 2008; O'DONNELL, 1994 DAHL, 1989). O conceito de participação possui inúmeros significados, quase sempre acompanhados de expressões que indicam o agir do sujeito político nos espaços públicos. É comum mencionar participação política, participação social, participação popular, cada uma ligada a uma linha de pensamento e contextualizada nos universos históricos, sociais e culturais em que os sujeitos se inserem (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008). Para Boot e Seligson (1976 *apud* BORBA, 2012, p. 6), a participação é “um comportamento que influencia ou tenta influenciar a distribuição dos bens públicos”. Já segundo Brady (1999 *apud* BORBA, 2012, p. 737) participação é “a ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar alguns resultados políticos”.

De acordo com Pateman (1999), a participação pode ser classificada em “pseudoparticipação”, “participação parcial” e “participação plena”. Na pseudoparticipação, também conhecida como falsa participação, as decisões tomadas são informadas ao grupo no intuito de persuadir os indivíduos a aceitá-las e no objetivo de criar um sentimento de participação. Na participação parcial, os indivíduos participam das tomadas de decisão e sua opinião pode ou não influenciar, no entanto o poder de decisão fica a cargo de um indivíduo ou de um pequeno grupo. Na participação plena todos os indivíduos participam das discussões e possuem as informações necessárias para as tomadas de decisão. A Constituição do Brasil prevê a participação direta dos cidadãos por intermédio dos institutos de democracia direta ou semidireta, como a eleição, o plebiscito, a iniciativa popular de lei, os conselhos gestores, o orçamento participativo e outros canais institucionais de participação popular. Segundo Dallari (1999), a participação política é um direito fundamental de todos os indivíduos e um dever de todos os cidadãos, no entanto muitas vezes ela não passa de meras formalidades, pois o direito de participar das tomadas de decisão fica restrito às elites.

Em se tratando da participação nos Conselhos, é importante ainda apontar alguns desafios. Um obstáculo considerável para a eficácia dos Conselhos deve-se à falta de capacitação de seus membros, o que dificulta exercer seu poder de forma mais qualificada para a gestão das políticas sociais. Nas palavras de Gohn (2001) é preciso uma melhor qualificação para exercer as funções de conselheiro. Outro fator que limita a força dos Conselhos é a falta de mobilização da sociedade. Para que o Conselho exerça seu papel de forma eficaz é indispensável a participação social de suas bases representativas. Segundo Avritzer (2009), a falta de mobilização da sociedade e de segmentos organizados fragiliza a capacidade de pressão social que garantiria a força, legitimidade e representatividade nas negociações de interesse público. Outro fator limitador deve-se ao clientelismo e ao corporativismo no interior dos Conselhos. O’Donnell (1994) constatou que para assegurar a continuidade, a permanência e o aperfeiçoamento da democracia participativa, é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental. Para se alcançar a eficiência e a eficácia dos espaços de gestão participativa é necessário, portanto, romper com a burocracia estatal e disseminar o saber técnico, centralizador de poder no aparato estatal. Diversos autores, entre os quais Oliveira e Pinheiro (2008) e Avritzer (2009) acreditam que os mecanismos participativos são ferramentas fracas para se conseguir a igualdade política, devido às desigualdades que permeiam a estrutura sociopolítica, como as desigualdades no acesso à informação, o potencial de influenciar o governo e a capacidade de organização, o que contribuiu para reforçar o *déficit* de representação de atores já em desvantagem. Com isso, os processos participativos poderiam gerar novas formas de exclusão e acarretariam riscos de manter o poder de decisão nas mãos de um pequeno grupo. Mais importante do que o processo participativo, no entanto, são os seus resultados e as características desse processo.

Segundo Brugué e Vallès (2005), a Teoria Deliberativa considera que todo processo deliberativo deve satisfazer quatro características principais, quais sejam: 1ª) O processo deliberativo deve garantir que todas as vozes presentes sejam ouvidas, ou seja, ele deve ser *inclusivo*; 2ª) O processo deliberativo tem de ser aberto a todos e ser *compreensível* e *acessível*, e para isso o público deve possuir todas as informações necessárias para a deliberação; 3ª) A deliberação não é um bate-papo informal, logo, as decisões derivadas de um

processo deliberativo participativo devem ser eficazes e culminar em *decisões concretas*; 4ª) O processo deliberativo deve gerar *economia moral de desacordo*. De acordo com este princípio, devemos maximizar o respeito mútuo e minimizar as diferenças.

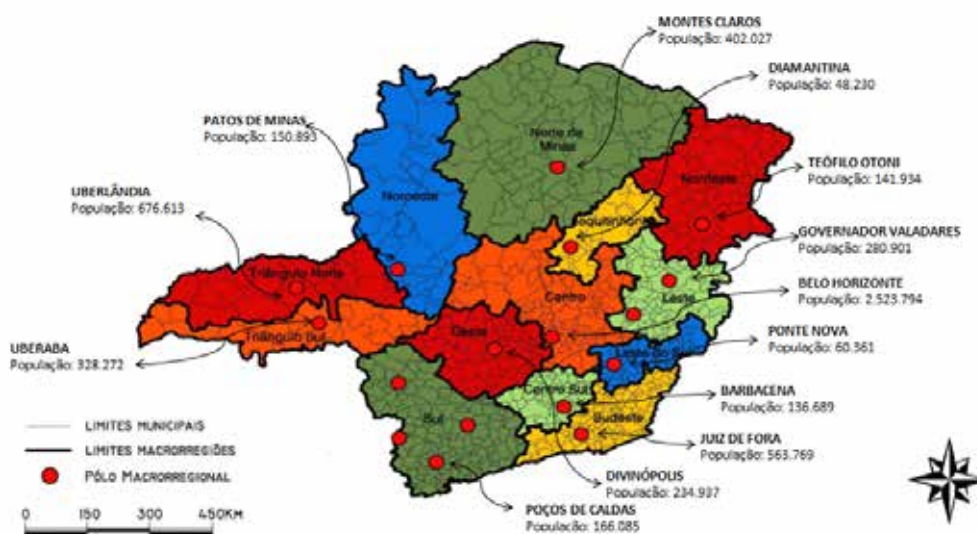
Avaliar a capacidade deliberativa dos Conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa difícil e que ainda é feita apenas de maneira experimental. Isso se deve a dois fatos, o primeiro por se tratar de experiências muito recentes e o segundo pela dificuldade em estabelecer parâmetros para análise. Analisando criticamente a literatura, no entanto, o que se constata é a ideia de que os Conselhos não estão seguindo sua vocação deliberativa. Entre os principais motivos apresentados, a grande maioria dos estudos aponta para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos Conselhos, o que indica que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos (TATAGIBA, 2002).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Utilizando de abordagem qualitativa buscou-se realizar um estudo de casos múltiplos e interpretativos dos Conselhos Municipais de Saúde de Minas Gerais. Apoiou-se em uma pesquisa em profundidade com perspectiva de servir como estudo preliminar para outros trabalhos mais diversificados. Acredita-se que trabalhando com múltiplos casos tem-se a possibilidade de desenvolver uma análise e uma avaliação mais exaustiva e detalhada, o que permite atender às propostas deste estudo. A escolha dos Conselhos de Saúde como objeto de análise levou em consideração o fato de serem instituições formalizadas e incorporadas legalmente ao processo de gestão de saúde no Brasil. Além disso, foram escolhidos como casos pelo seu potencial de inserção da sociedade nas decisões públicas, por representar uma das experiências brasileiras mais consolidadas em termos de instituições participativas e por ser um valioso instrumento coletivo de exercício de cidadania e engajamento cívico do povo brasileiro. De acordo com Yin (2014), a preferência pelo uso do método do estudo de caso deve ser dada quando é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas, em uma unidade que se analisa profundamente. Para o estudo de casos múltiplos, as unidades de análise foram os Conselhos Municipais de Saúde de Minas Gerais situados nas macrorregiões de planejamento, segundo distribuição oficial feita pela Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), conforme divisão exposta na Figura 1.

A expectativa é contribuir com reflexões críticas que possam melhorar a compreensão do que se passa nos Conselhos de Saúde das 13 macrorregiões já definidas como estratégicas pelo governo de Minas, analisando o funcionamento e os papéis desenvolvidos pelos Conselhos em termos de gestão da saúde pública. Na impossibilidade de aprofundar os estudos em todas as cidades que compõem as macrorregiões, optou-se por estudos de casos em 7 cidades consideradas polos macrorregionais em saúde e que autorizaram acesso às informações e dados pertinentes à pesquisa realizada. Estas cidades foram eleitas considerando o maior grau de complexidade para gerir a política de saúde regional, como o maior número de cidades agregadas, maior volume de demandas regionais na área da saúde e maior contingente populacional. São elas: Uberlândia, Uberaba, Diamantina, Ponte Nova, Juiz de Fora, Barbacena e Divinópolis.

Figura 1 – Macrorregiões de Planejamento em Saúde de Minas Gerais



MAPA 1: MACRORREGIÕES DE SAÚDE DE MINAS GERAIS

FONTE: Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)- Plano Diretor de Regionalização da Saúde 2003/2006; Orig: SILVA, C. B. 2008

NOTA: População estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com data de referência em 1º de Julho de 2017

Formas de Obtenção de Dados e Informações

Os dados e informações obtidos para a elaboração da pesquisa foram de origem secundária e primária. Os secundários foram buscados por intermédio de documentos oficiais (estatuto, normas, procedimentos e processos de trabalho, entre outros) já consolidados e em poder dos Conselhos Regionais estudados. Os dados/informações primários foram obtidos por meio da técnica de entrevista, reuniões, plenárias, fóruns e depoimentos que permitiram corroborar os resultados da presente pesquisa e oferecer alguns pontos de vista, o que, segundo Vergara (2016), são técnicas de investigação importantes e utilizadas com frequência nas pesquisas qualitativas. A análise temporal desta pesquisa baseou-se na busca dos resultados, por intermédio de entrevistas *in loco*, participação em fóruns e reuniões organizados pelos Conselhos de Saúde durante o período de janeiro a dezembro de 2018.

Etapas de Operacionalização das Entrevistas, Observação e Análise de Conteúdo

Dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, a entrevista apresentou-se como um dos instrumentos para a coleta de dados/informações e pode ser considerada uma das principais fontes de dados para este estudo de multicase. Optou-se por utilizar a entrevista semiestruturada, individual e em profundidade, com a finalidade de obter dos entrevistados opiniões com maior riqueza de detalhes, para que o próprio sujeito de pesquisa dê sentido aos seus atos e as suas ações. De acordo com Lakatos e Marconi (1996) e Vergara (2016), trata-se de uma técnica em que o entrevistador segue um roteiro previamente elaborado, mas que pode sofrer alterações, o que exige do pesquisador domínio do referencial teórico. Este tipo de entrevista procura profundidade/intensidade nas respostas dos entrevistados e não a mera quantificação ou representação estatística das informações levantadas.

Inicialmente, esteve à disposição um roteiro de perguntas para conduzir as entrevistas, com questões agrupadas em categorias eixo de análise, definidas a partir do embasamento teórico, em um esforço para compreender como funcionam os Conselhos, quais são as características das pessoas que os compõem e para mapear os efeitos esperados com as suas ações e decisões. Por ser semiestruturada, entretanto, foi garantido o espaço necessário para que o(a) entrevistado(a) se manifestasse de acordo com a sua livre construção de sentido. As entrevistas foram gravadas para permitir a reprodução exata dos depoimentos e para possibilitar ao pesquisador a condição de um espectador atento à fala do entrevistado. Com fins de análise interpretativa, as entrevistas foram transcritas, codificadas e categorizadas, empregando a Técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009), cuja ênfase recai no conteúdo manifesto do discurso e nos argumentos apresentados. O anonimato foi garantido.

A “Observação Não Participante” complementou as informações obtidas via documentos e nas gravações das entrevistas, sendo feita em visitas, durante as entrevistas, participação em fóruns e em reuniões das plenárias (ordinárias e extraordinárias) dos Conselhos pesquisados, sendo necessário que o pesquisador atuasse como espectador atento (VERGARA, 2016). A técnica de observação foi importante e ofereceu várias vantagens como: possibilidade de obter informações diretas sobre o comportamento dos(as) conselheiros(as); permitir compreender melhor a situação investigada; fornecer boas oportunidades de verificar o fenômeno estudado *in loco*; acontecer de maneira natural, não sendo necessária uma estrutura formal estabelecida.

Já a Técnica de Análise de Conteúdo foi utilizada como técnica principal para proporcionar a interpretação das informações e dados coletados. Bardin (2009, p. 31) a define como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Mais do que um instrumento, é um conjunto de técnicas e procedimentos marcado por uma grande disparidade de forma e adaptável a um amplo campo de aplicação. Esta técnica é uma entre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto. Para a realização da análise de conteúdo as categorias-eixo e subcategorias foram preliminarmente estabelecidas com base na literatura sobre participação social e democracia deliberativa.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os principais resultados da pesquisa, definidos com base nas entrevistas feitas nos encontros presenciais e nos contatos via Internet/telefones com presidentes e/ou representantes titulares e suplentes dos Conselhos de Saúde Municipais que se dispuseram a colaborar com o presente estudo. Dos 13 Conselhos polos de saúde potenciais a serem pesquisados, somente 7 aceitaram participar. De acordo com a estrutura dos roteiros de entrevista, inicialmente foram abordadas questões acerca da caracterização dos Conselhos e suas formas de escolha dos representantes. Foram abordadas questões referentes ao gênero, idade, renda, escolaridade e sobre trajetórias pessoais até chegar à função que exercem atualmente nos Conselhos de Saúde.

Quanto ao sexo dos conselheiros de saúde, entre os 7 Conselhos analisados, estão sob a presidência de mulheres os conselhos de Barbacena, Diamantina, Ponte Nova, Uberlândia e Uberaba. Os Conselhos de Saúde de Divinópolis e Juiz de Fora são presididos por membros do sexo masculino. Já em relação à ocupação atual dos represen-

tantes dos Conselhos, o representante de Divinópolis denomina-se um microempreendedor, a de Barbacena uma professora aposentada, em Diamantina a representante é enfermeira e em Uberaba a conselheira representante é dentista. No Conselho de Juiz de Fora o presidente é bacharel em Direito e servidor público municipal, assim como em Uberlândia a representante conselheira é assessora parlamentar. Diferentemente dos profissionais mais tradicionais, o Conselho de Saúde de Ponte Nova é presidido por uma mulher que exerce a função de presidente de um sindicato de trabalhadores domésticos no município.

Em referência à idade dos presidentes dos Conselhos de Saúde, 28,6% têm entre 40 a 50 anos (Divinópolis e Uberlândia), 28,6% possuem entre 50 e 60 (Barbacena e Uberaba), outros 28,6% estão com idade superior a 60 anos (Juiz de Fora e Ponte Nova) e 14,2%, nesse caso, apenas Diamantina possui um representante com idade entre 30 e 40 anos. Ainda permeando as análises caracterizadoras dos conselheiros entrevistados, foram inquiridos sobre o nível de escolaridade de cada conselheiro. Os resultados apontam que 57% deles possuem Pós-Graduação em alguma área específica (representantes de Divinópolis, Barbacena, Diamantina e Uberaba), os demais presidentes dos Conselhos possuem curso superior completo (Juiz de Fora), superior incompleto (Uberlândia) e Ensino Médio completo (Ponte Nova). No que concerne à renda dos conselheiros de saúde entrevistados, os níveis salariais dos entrevistados foram diversos: 28,6% ganham de 8 a 10 salários mínimos (conselheiros de Barbacena e Uberaba), outros 28,6% entre 5 e 7 salários mínimos (Juiz de Fora e Divinópolis), também 28,6% entre 2 e 4 salários mínimos (Diamantina e Uberlândia) e apenas a conselheira de Ponte Nova (14,2%) possui uma renda de até um salário mínimo.

A trajetória no tempo de atuação dentro dos Conselhos de Saúde e outros Conselhos, bem como em outras entidades participativas, pode implicar resultados diferentes quanto a atitudes sobre ações na gestão dessas instituições. Ressalta-se que em todos os Conselhos analisados nesta pesquisa, todos os(as) conselheiros(as) já estavam há mais de 2 anos atuando como membros. Na presidência do Conselho de Saúde de Barbacena a atual presidente já é membro da equipe há 8 anos, e há 4 anos exerce a presidência, observando-se que também desempenhou papel em Conselhos de Meio Ambiente e no da Mulher. Diferentemente, no caso de Diamantina, a presidente do respectivo Conselho ocupa a função há quase 2 anos (meados de 2017 a dezembro de 2018), não fez parte de outro Conselho de classe ou instituições sociais. Em Divinópolis nota-se também uma semelhança referente ao tempo de atuação do conselheiro presidente. Nesse caso, ele atua em outras esferas de Conselhos entre 3 e 4 anos, e especificamente no Conselho de Saúde está há mais de um ano à frente da gestão.

Entre os Conselhos pesquisados, os presidentes dos Conselhos de Juiz de Fora e Uberlândia estão há mais tempo atuando na área pública e em Conselhos de outras esferas. O conselheiro de Juiz de Fora atua desde 1998 como conselheiro de saúde no município e esteve à frente quase que concomitantemente como secretário municipal de saúde. Em Uberlândia, a conselheira atua desde 1997 no Conselho Distrital de Saúde, e desde 2003, propriamente no Conselho de Saúde. Nesses Conselhos mencionados, o fator “tempo à frente da gestão” se destaca, e essas constatações podem ocasionar percepções e relações diferentes entre si, no que diz respeito a critérios de deliberação participativa e outras características próprias inerentes à dinâmica institucional dos Con-

selhos de Saúde. Finalizando acerca do tempo de participação em Conselhos de classe e em especial nos Conselhos de Saúde, a conselheira de saúde presidente em Uberaba atua nesta área há mais de 6 anos, e à frente da gestão há 4 anos, atuando também no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Diferentemente dos casos até aqui apresentados, a conselheira de saúde em Ponte Nova atua há 26 anos no mesmo Conselho de Saúde, e há 4 anos preside a respectiva instituição. Foram também indagados acerca de qual segmento cada membro representava, e constatou-se que os presidentes entrevistados pertencentes aos Conselhos de Saúde representam predominantemente os segmentos “profissionais de saúde” e “usuários do SUS”.

Aspectos Deliberativos e de Tomada de Decisão na Percepção dos Conselheiros

Aqui são apresentados os resultados referentes às percepções reais dos conselheiros de saúde, representantes dos Conselhos de Saúde dos municípios mineiros de Barbacena, Diamantina, Divinópolis, Juiz de Fora, Ponte Nova, Uberaba e Uberlândia. Por meio da utilização de técnicas de análise de conteúdo, foram analisadas as respostas das entrevistas feitas com conselheiros e conselheiras de saúde em Minas Gerais. É notório, em quase todos os casos, existirem preocupações primordiais com a qualidade da saúde local/regional e sua importância para a população em geral. As características mais relevantes que podem ser captadas de cada Conselho podem ser percebidas de forma bem clara. Em Barbacena considera-se que o Conselho de Saúde exerce relevância como papel fiscalizador e propositivo de políticas públicas para a população; já em Diamantina a experiência profissional da conselheira foi relevante para dar início à melhoria da saúde por meio das ações do Conselho. Tanto nos Conselhos de Divinópolis quanto em Ponte Nova o papel participativo de cada conselheiro(a) na execução de investimentos na área da saúde facilita o acesso do cidadão aos serviços de saúde pública.

Diferentemente dos outros Conselhos estudados, em Juiz de Fora a experiência do conselheiro como secretário municipal de Saúde pode ter tido influência na sua posição social, uma vez que ele relata sempre ter feito críticas ao funcionamento não só do Conselho, mas também da estrutura de atendimento à saúde pública do município.

Primeiro, vou deixar claro, considero muito importante, apesar de que, assim, nós não temos perna pra isso, mas a gente precisava discutir mais a política como um todo. Porque às vezes nós ficamos muito pontuais, muito focados em um único problema. Nós temos uma pauta recorrente, que é a demanda reprimida nas consultas de especialidades (...) nós não estamos conseguindo resolver, porque você não tem mais a oferta de consulta. Com a chegada da atenção primária com a ideia de que o médico da atenção primária ele é um médico de saúde coletiva e a comunidade chamada na época de generalista, e que 80% das demandas do cidadão deva ser de atenção primária. Então, nós temos esse problema da demanda reprimida de endócrino, oftalmologia, ortopedia. Então, a gente não vai conseguir, mas não vamos desistir da pauta. Então se disser assim: “Ah, nós temos um problema de recursos humanos”... Água mole em pedra dura, tanto bate até que fura, ou seca a água; mas a gente não vai deixar secar a água. Então nós estamos em uma batalha com a Secretaria de Saúde e com a Administração Municipal – não só essa, como todas que vão passando – de recursos humanos. O próprio Ministério Público tem uma dificuldade tremenda. Então a gente tem essa questão da demanda reprimida, mas nós vamos deixar de falar? Não. A gente tá hoje aí discutindo. Ah,

o horário de fechar a unidade de saúde! Por que tem que fechar a unidade mais cedo? Tem gente querendo fechar a unidade 1 hora da tarde e fazer horário corrido. Aí joga para o Conselho decidir, aí eu falo: Não, isso não é competência nossa; isso é gestão. Então, assim, nós somos uma ferramenta importante. Ontem veio uma moça aqui e me pediu pra mandar uma demanda para o presidente da Cesama de uma tampa de PVC nos bueiros... isso não é problema nosso, ponto! Não é!? E se uma pessoa cair ali? Foi gerada através de um problema de infraestrutura, mas que caiu no colo da saúde, porque ela pode ter uma fratura, ela pode sofrer uma pancada na cabeça (ENTREVISTA CONSELHEIRO – JUIZ DE FORA, 2018).

Nos casos de Ponte Nova e Uberlândia ficou evidente que o papel do Conselho é ajudar as pessoas que necessitam de acesso à saúde pública local/regional.

Muito importante o Conselho na cidade, e o meu interesse em participar do Conselho é pra poder ajudar um pouco mais a comunidade porque a comunidade depende muito desse conselho (ENTREVISTA CONSELHEIRO – PONTE NOVA, 2018).

Muito importante. Devido ao trabalho voluntário junto a pastoral da saúde há pacientes acamados, vi a necessidade de lutar por melhorias de acesso e assistência e descobri Conselhos de Saúde, e me apaixonei (ENTREVISTA CONSELHEIRO – UBERLÂNDIA, 2018).

As principais opiniões e percepções dos(as) conselheiros(as) de Uberaba, Barbacena, Diamantina e Divinópolis foram destacadas a seguir, corroborando o que foi descrito anteriormente:

Porque sou uma entusiasta do SUS e por trinta e cinco (35) anos atuei na saúde pública no atendimento clínico e gestão (ENTREVISTA CONSELHEIRA – UBERABA, 2018).

Sim, porque a gente vai regular o funcionamento, a gente aprova, e propõe novas coisas na cidade, na saúde, para a melhoria, para um melhor desempenho. O conselho tem papel fiscalizador, deliberativo e propositivo também, é o que está previsto na lei. Aqui a gente faz um controle social [...]. Antes eu participava do sindicato dos trabalhadores da educação, tem a minha área, e a gente viu que o controle tem que ser feito pelos trabalhadores [...], porque as conferências elas são espaço democrático em que a população pode propor políticas públicas, por que o mais importante são as políticas públicas e não as políticas de governo[...]. Por que senão o governo passa e a política não acontece, então por isso que eu acho importante participar para a gente garantir que a gente tenha políticas públicas para todos os setores da sociedade (ENTREVISTA CONSELHEIRO – BARBACENA, 2018).

Importantíssimo. Sou enfermeira há 11 anos, em minha atuação profissional tive a possibilidade de trabalhar nos três níveis de atenção à saúde e percebo a fragilidade do nosso sistema de saúde com uma rede fragmentada, diante essa experiência, a busca constante por novos conhecimentos e aprendizados e por princípios de cidadania, fez-me refletir e questionar sobre nossas políticas públicas, assim o Conselho veio como meio de tentar compreender e buscar caminhos de fortalecimento desse sistema (ENTREVISTA CONSELHEIRA – DIAMANTINA, 2018).

Sim, muito importante, o Conselho por ser deliberativo na saúde ele consegue fazer com que a gestão faça os investimentos no local mais adequado relativo à saúde do município, né. Então se não tivesse o Conselho o gestor poderia agir da forma que ele bem quisesse, tornaria isso um mal para saúde né do cidadão (ENTREVISTA CONSELHEIRO – DIVINÓPOLIS, 2018).

A forma de inserção desses representantes nos Conselhos de Saúde é bastante relevante quando se estuda o modelo deliberativo de gestão. Entre os sete Conselhos de Saúde analisados, os de Barbacena, Juiz de Fora, Ponte Nova, Uberaba e Uberlândia tiveram seus presidentes eleitos como representantes por outros membros do Conselho, o que de certa forma considera-se a via mais democrática para escolha dos seus gestores. Diferentemente, os conselheiros de saúde presidentes em Divinópolis e Diamantina foram indicados por outros conselheiros.

Quanto à atuação dos Conselhos, os seus representantes em geral compreendem que exista um papel principal de fiscalização do poder público, de realização de reuniões, de trabalho e melhoria em prol dos seus representados. No caso de Barbacena, Diamantina e Divinópolis puderam ser identificadas visões diferenciadas acerca da atuação dos conselhos gestores de saúde locais. Essas visões representam muitas vezes o papel que cada organização exerce, levando em conta suas regionalidades e suas prioridades locais junto a população. Nos casos de Barbacena, Diamantina e Divinópolis constataram-se definições diferentes acerca da atuação. No caso de Barbacena, os problemas burocráticos e documentais foram relevantes para descrever a atuação do respectivo Conselho local, e parece ser a principal preocupação. Em Diamantina a atuação percebida pelo seu representante teve um aspecto de maior ênfase com o papel da participação ativa da população e dos membros para o devido exercício de suas atividades. Já no caso de Divinópolis a explicação para sua atuação é deixada de lado, uma vez que logo é alterada por uma queixa ou problema pelo qual o Conselho local provavelmente vem passando, nesse caso, a falta de recursos apresentada pelos trechos das entrevistas que estão evidenciadas a seguir.

Atualmente o conselho tem conseguido colocar em dia toda a documentação, então tem muita coisa que conselho precisa, esses relatórios anuais, prestação de contas, essas comissões, fazer as conferências, fazer as reuniões, fazer as atas... Toda essa documentação, antes de a gente entrar no conselho, elas eram todas atrasadas, fora de época e tal... A gente conseguiu colocar toda documentação em dia, o conselho tem toda documentação, ele é fiscalizado pelo Ministério da Saúde, pelo Estado, então ele tem tudo em dia. A gente tem uma secretária para ajudar nessa parte, porque os conselheiros não são remunerados, são voluntários e aí então a gente tem aqui essa estrutura para fazer o conselho funcionar. Então o conselho conseguiu isso e também a gente conseguiu uma parceria com a gestão pública em que o secretário é mais parceiro do que adversário, então com isso a gente conseguiu caminhar bastante na melhoria, ainda falta muita coisa, mas a gente conseguiu melhorar algumas ações em saúde aqui na cidade (ENTREVISTA CONSELHEIRO – BARBACENA, 2018).

O Conselho tem tido crescimento nesse período em que tenho participado, há frequência dos conselheiros, participação ativa da Secretaria Municipal de Saúde, porém há muito a ser conquistado e reconhecido por parte da sociedade como um todo (ENTREVISTA CONSELHEIRO – DIAMANTINA, 2018).

Ainda levando em conta o papel de caráter atuante dos Conselhos de Saúde, em Divinópolis, o entrevistado afirma que “nós temos feito um bom trabalho, a gente tem se esforçado muito, o maior obstáculo atualmente tem sido a falta de recursos” (ENTREVISTA CONSELHEIRO – DIVINÓPOLIS, 2018), tornando-se negativo para uma atuação

mais efetiva do Conselho. Já o representante de Juiz de Fora alega limitações e problemas como a falta de medicamentos e profissionais qualificados para resolução de problemas mais graves de saúde que afetam a comunidade em geral, quais sejam:

[...] então a nossa atuação, na medida do possível, no Conselho eu sou suspeito pra falar porque tenho que fazer acontecer, enquanto Secretário Executivo do Conselho. Então dentro das nossas capacidades, das limitações, dentro daquilo que a gente pode agir, a gente trabalha, a gente age. Tem muita demanda que vem dos Conselhos locais em função das unidades, falta de medicamento, falta de profissional, né? [...] (ENTREVISTA – JUIZ DE FORA, 2018).

A atuação do Conselho de Ponte Nova, segundo a visão da sua representante, também revela limitações, e uma compreensão da necessidade de se avançar com processos e tarefas: “Olha, eu avalio o seguinte, tem muita coisa que ainda precisa ser feita, mas eu avalio muito bem em vista de outros conselhos” (ENTREVISTA – PONTE NOVA, 2018). Nos casos de Uberlândia, as alegações e problemas também foram evidenciados, assim como em Divinópolis e Juiz de Fora, alegando problemas de capacitação de pessoal, embora assumam que a atuação do Conselho não fica impedida de realizar seu papel: “infelizmente a falta de tempo, de capacitação e outros fatores acaba impedindo de ter a maioria de conselheiros atuantes, mas isto não impede na luta e resultados positivos” (ENTREVISTA – UBERLÂNDIA, 2018). Em Uberaba, a representante do Conselho, diferentemente dos outros, aponta para uma atuação negativa em relação aos outros casos, alegando problemas institucionais graves que se desviam do que deveria ser executado dentro do processo de deliberação e participação: “Atuação incipiente, focada principalmente no interesse pessoal, corporativo e político” (ENTREVISTA – UBERABA, 2018).

Acerca do processo democrático deliberativo, segundo constatações dos principais autores que tratam do assunto (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005; SILVA *et al.*, 2014; CORREIA, 2005; O’DONNELL, 1994; DAHL, 1989), foram encontradas respostas para as questões relacionadas aos objetivos das reuniões, alcance das metas propostas, e principalmente o processo de participação e comunicação dos conselheiros representantes da sociedade civil. As reuniões, plenárias, fóruns e conferências são importantes momentos de participação social, de deliberação de ações das quais se cumpre ritos processuais, dos quais também ocorre a resolução dos problemas de saúde levados pela população bem como pela mesa diretora e membros do Conselho. A periodicidade das reuniões é uma variável fundamental que pode inclusive explicar a efetividade dos resultados das ações tomadas dentro dos Conselhos, bem como da aproximação da população com seus representantes, facilitando a eficácia do processo deliberativo e de participação social.

Nos sete casos analisados, apenas os Conselhos de Saúde de Barbacena e Juiz de Fora têm a periodicidade quinzenal de reuniões, enquanto os de Diamantina, Divinópolis, Ponte Nova, Uberaba e Uberlândia realizam reuniões mensalmente. Um ponto que deve ser levado em conta é que apesar de a periodicidade das reuniões estar pré-agendada, em todos os casos existe a possibilidade de abertura de reuniões extraordinárias para discussão e deliberação de pautas urgentes para a população ou referente às atividades do Conselho. Ainda, com ênfase em “como e o que se discute”, cada Conselho de Saúde, como referido anteriormente, tem satisfações e insatisfações próprias, problemas locais específicos e prioridades pontuais. Nesses casos foram apresentados

os principais temas tidos como prioritários, que estão sempre em debate e discussão, segundo a visão dos Conselhos e dos conselheiros representantes. Em muitos dos casos esses problemas referem-se a questões de cunho burocrático, pouco ideológico e muito das suas rotinas locais e prioritárias.

No Quadro 1 encontram-se os principais temas debatidos nas reuniões dos Conselhos de Saúde, que são levados a discussões e deliberações, bem como a totalidade de gastos em saúde pública nos municípios-polo estudados correspondente ao período de 2011 a 2018.

Quadro 1 – Temas debatidos nos Conselhos de Saúde e gastos em saúde pública nos municípios-polo

Município-Polo	Atividades do Conselho de Saúde	Gastos com Saúde – 2011 a 2018
Barbacena	Prestação de contas Demandas do gestor e financeira Questões emergenciais à saúde	R\$ 474.450.254,57
Diamantina	Planejamento da saúde Projetos de pesquisa e orçamentário Denúncias	R\$ 61.007.027,36
Divinópolis	Planos municipais de saúde Gastos em Saúde e Infraestrutura	R\$ 454.959.503,66
Juiz de Fora	Cronograma de ações Prestação de contas e demandas	R\$ 1.626.423.833,15
Ponte Nova	Demandas de atendimentos Informes gerais	R\$ 191.705.130,19
Uberaba	Requerimentos de saúde do Ministério Público, Secretaria de Saúde e trabalhadores	R\$ 627.592.824,77
Uberlândia	Todos os assuntos relacionados à saúde, como pessoas e recursos Documentos e regulamentações	R\$ 1.078.902.535,18

Fonte: Pesquisa de campo e Portal da Transparência/Ministério da Saúde, 2018.

Nesse sentido, é possível constatar que cada Conselho possui uma abrangência de temas que são específicos e inerentes às questões locais/regionais de discussões e prioridades, especialmente quando se pensa nos gastos públicos com a saúde nos municípios das macrorregiões pesquisadas. A única uniformidade de explanações nesses casos é que se pode detectar que dentro do ambiente dos Conselhos ocorrem debates de temas diversos, o que elimina o caráter cartorial e ritualístico dos Conselhos gestores de saúde pública e os diferencia de outras organizações. As preocupações com prestação de contas, demandas setoriais da saúde e questões emergenciais foram os principais temas apresentados que são levados a debate, segundo a representante de Barbacena. Os Conselhos de Diamantina e Divinópolis levam na pauta dos debates questões ligadas, principalmente, ao planejamento municipal de saúde, e que na maioria das vezes são coadjuvantes na sua formulação e definição de metas e prioridades. Os conselhos de Juiz de Fora e Ponte Nova, diferentemente dos demais apresentados, não expuseram detalhadamente quais assuntos são debatidos nas reuniões e fica evidenciado nos trechos das entrevistas que em regra os temas principais debatidos ficam restritos a generalizações como: “Já fiz o calendário do ano do Conselho Municipal todinho respeitando

os feriados; teve um feriado aí que eu engoli, passei batido, era feriado e eu coloquei reunião, entendeu?” (ENTREVISTA – JUIZ DE FORA, 2018); “Tem várias coisas que não são os mesmos assuntos não” (ENTREVISTA – PONTE NOVA, 2018).

Nos casos de Uberaba e Uberlândia, dois Conselhos da mesma macrorregião do Triângulo Mineiro, as principais pautas discutidas referem-se a requerimentos vindos da Prefeitura e do Ministério Público. De certa forma, esses dois Conselhos têm um viés mais burocrático no que tange à atenção extrema a regulamentações, e que diminui, ou pelo menos não fica evidente, a participação e discussão de pautas advindas da população local, uma vez que segundo a visão dos entrevistados, os assuntos relacionados aos órgãos públicos estão em pauta com bastante frequência.

Quanto ao funcionamento do processo deliberativo de tomadas de decisão, o Quadro 2 evidencia de forma clara o modo como ocorre o processo deliberativo, o tempo para discussão e os procedimentos de participação externa.

Quadro 2 – Funcionamento do processo decisório deliberativo e participação social

Conselho de Saúde	Tomadas de Decisão	Tempo de Aprovação	Participação Externa
Barbacena	Proposição Discussão Parecer técnico Votação	Período das reuniões	Possui direito a sugestões, mas não a voto
Diamantina	Agendamento Aprovação Discussão Votação	Aprovação no dia Pautas complexas demandam mais tempo	Participações pontuais
Divinópolis	Apresentação Pareceres Votação do colegiado	Até 4 meses assuntos complexos	Existe participação externa
Juiz de Fora	Recebimento de demanda Votação	Até 90 dias	Possuem abertura da palavra no plenário
Ponte Nova	Votação pela assembleia	Até 15 dias por pauta	Permitido, exceto em reuniões extraordinárias
Uberaba	Reunião Troca de documentação Emissão de relatórios Análise técnica Votação	Duração da reunião	Aberto a visitas e participações pontuais
Uberlândia	Discussão Formação de comissões Relatório técnico Parecer Votação	Não existe prazo definido	Aberto à opinião, mas sem direito a voto

Fonte: Resultados da pesquisa, 2018.

Nota-se que, de forma bem clara e prática, o funcionamento do processo de participação social e deliberação dentro dos Conselhos de Saúde das sete macrorregiões do Estado de Minas Gerais encontram-se parcialmente associados à literatura sobre o assunto (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005; SILVA *et al.*, 2014; CORREIA, 2005; O'DONNELL, 1994; DAHL, 1989). Nesta etapa da pesquisa foram encontrados resultados que identificaram como ocorre o processo de tomadas de decisão coletivas dentro dos Conselhos de Saúde, bem como o tempo de aprovação das pautas apresentadas, seja por membros do Conselho, seja pela população participante, e principalmente o modo de aceitação à participação externa da população em geral.

De maneira adequada com os princípios da Teoria Democrática Deliberativa, no que diz respeito ao processo de tomadas de decisão coletivas, todos os sete Conselhos de Saúde analisados têm o objetivo final de chegar às votações das pautas apresentadas. Também fica evidente que os conselheiros representantes têm certo domínio sobre o processo de decisão até o momento da votação. A grande maioria considera que antes de as pautas serem votadas devem passar por processos de discussão mais detalhados, bem como pela divulgação de relatórios técnicos para a compreensão das pautas, e só então deve-se realizar a votação. Como demonstrado em uma das falas da representante do Conselho de Saúde de Uberaba, que descreveu sistematicamente o processo de tomadas de decisão:

A Mesa Diretora se reúne uma semana antes da reunião, define a pauta com os assuntos a serem deliberados na reunião ordinária e encaminha a pauta, juntamente com a convocação, sete dias antes da reunião, via e-mail, são encaminhadas juntamente a documentação sobre o assunto em pauta, para conhecimento e análise prévia dos conselheiros, durante este período pré-reunião a câmara técnica responsável pelo assunto em pauta se reúne, analisa e emite relatório técnico sobre o assunto que é apresentado ao plenário do Conselho durante a reunião ordinária. Após esta apresentação os conselheiros e demais participantes têm direito à fala e após as mesmas o assunto é colocado para votação dos conselheiros titulares (ENTREVISTA – UBERABA, 2018).

Por outro lado, a conselheira representante de Ponte Nova, diferentemente dos demais, resumiu em sua frase da entrevista e demonstrou pouco conhecimento ao ser instada a descrever o processo deliberativo de tomada de decisão: “É votação, passa pela assembleia e aí é votado” (ENTREVISTA – PONTE NOVA). Nesse caso, essa resposta também pode ser um reflexo da generalidade do conhecimento do funcionamento dos Conselhos, uma vez que não foi encontrado detalhamento das propostas dos temas debatidos neste respectivo Conselho de Saúde, na visão da sua presidente conselheira de saúde.

No que diz respeito ao tempo de aprovação das propostas debatidas e apresentadas nos plenários dos Conselhos de Saúde locais, os Conselhos de Uberaba, Diamantina e Barbacena estão em conformidade com a eficácia e eficiência das normas regulamentares, em relação ao funcionamento mais ágil e de tramitação de proposta. É importante, portanto, salientar que não são todos os casos nos quais se torna possível avaliar propostas e deliberar ações no mesmo dia, uma vez que as propostas mais complexas demandam tempo de análise, uma abertura maior ao diálogo de todas as partes interessadas e que na prática convertam-se em resultados efetivos, permitindo efetivar

propostas sem vícios e vieses que possam prejudicar consequentemente as políticas públicas de saúde e as ações de saúde que são levadas à disposição da população local. Os Conselhos de Saúde de Juiz de Fora, Divinópolis e Ponte Nova, por sua vez, demandam mais tempo para análise (até 90 dias), discussão e apreciação de propostas, antes mesmo de sua efetivação. Não se pode, nesse caso, instigar a afirmativa de que os devidos Conselhos de Saúde operacionalizam suas atividades de forma ineficaz e ineficiente, uma vez que, segundo os dados dessa mesma pesquisa, o Conselho de Juiz de Fora, em relação aos demais, é o que mais realiza reuniões e sessões de participação abertas ao público externo. Nesse caso, constatou-se que dos conselhos pesquisados, o Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora é o que mais realiza atendimento à população e o seu funcionamento coincide com os horários do comércio local.

Em relação à participação social externa, ou seja, aquela em que sujeitos do setor público, privado, terceiro setor e comunidade em geral podem opinar e participar das discussões e das deliberações das propostas apresentadas, fica evidente que em todos os sete Conselhos Gestores de Saúde Pública os indivíduos estão abertos a opinar e expor de forma propositiva suas ideias e opiniões a respeito das questões de saúde locais. Um fato notável é que embora a participação vocalizada seja permitida, o desenho institucional dos Conselhos de Saúde, a exemplo das críticas e fragilidades apontadas por Avritzer (2009), permite que apenas os membros do Conselho participem das votações que definem os rumos das ações debatidas e decisões tomadas. Isso pode ser evidenciado nessas explicações: “Participa, é aberto às reuniões, qualquer reunião, só não participa quando é extraordinária” (ENTREVISTA – PONTE NOVA, 2018), e em outros momentos: “Sim, e tem direito à voz, só não tem ao voto. É essencial, porém pelo descrédito e comodismo, acabam não fazendo ocupação nos espaços democráticos de direito” (ENTREVISTA- UBERLÂNDIA, 2018).

A comunicação e a forma de transmissão de informações foram destaques dessa pesquisa, uma vez que ficou evidente que a participação ativa e presente das pessoas e da comunidade local, para fiscalização e proposição de ideias para desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à saúde, fosse relevante. As redes sociais nesse momento tiveram uma grande participação e um novo papel de disseminação de informações, para um novo papel institucional que esses Conselhos de Saúde têm para com seus representados. Ficou evidente na fala da conselheira em Uberlândia que embora reconheça limitações de eficácia de comunicação com a comunidade local, as redes sociais vêm como um meio gratuito de relacionamento e troca de informações: “Não temos financiamento para investir em divulgação das informações, mas fazemos de acordo com nossa possibilidade e redes sociais” (ENTREVISTA – UBERLÂNDIA, 2018). O mesmo ocorre no Conselho de Juiz de Fora. Neste, a comunicação se faz das seguintes formas: “Todos os meios, pessoais, telefonemas, por escrito. As pessoas têm o número do meu celular particular” (ENTREVISTA – JUIZ DE FORA, 2018).

Por fim, foi analisado se as quatro características principais do processo deliberativo estão em consonância com o desenho institucional atual dos sete Conselhos de Saúde investigados até aqui: Diamantina, Barbacena, Divinópolis, Juiz de Fora, Ponte Nova, Uberaba e Uberlândia. Essas características devem estar alinhadas com as definições de Brugué e Vallès (2005), sobre as bases da inclusividade, compreensibilidade e acessibilidade, economia moral de desacordo e a concretividade das decisões. Quanto ao

aspecto de inclusividade, todos os Conselhos de Saúde analisados afirmaram que tanto os membros quanto a comunidade em geral têm a oportunidade de serem ouvidos e de ter suas propostas debatidas. Um trecho interessante explicita melhor esta constatação: “Isto é garantido no regimento interno do Conselho. Qualquer cidadão pode pedir pauta da reunião do Conselho e todos presentes à reunião tem direito à voz” (ENTREVISTA – UBERABA, 2018). Em relação à acessibilidade e compreensibilidade, da mesma forma, embora com características distintas, a comunidade em geral tem a oportunidade de expor suas ideias, estando, portanto, acessível às propostas que estão em debate e de forma que a população compreenda os caminhos que trouxeram as pautas até aqui, embora ainda haja cobrança por parte dos Conselhos para que a população esteja mais próxima e participativa: “A garantia existe, mas a participação é pouca, com frequência são reforçados os convites e necessidades de compromisso e assiduidade” (ENTREVISTA – DIAMANTINA, 2018).

O papel fiscalizador que o Conselho certamente se propõe a fazer é importante e demonstra seu poder de coercitividade, do ponto de vista positivo para que as decisões deliberadas pela população, de forma democrática, possam ser acatadas, e isso ficou demonstrado no caso particular do Conselho de Divinópolis:

A gestão pública dependendo do que o conselho faz lá, ela fica atenta porque ela não quer ser denunciada, e o conselho quando ele provoca algum questionamento, quando ele começa a investigar alguma coisa, ele “tá” investigando a gestão. Então em muitos casos a gente tem notícia de que as coisas andaram lá (ENTREVISTA – DIVINÓPOLIS, 2018).

Nesse sentido cabe ressaltar que o modelo ideal é aquele em que existe uma partilha de poder e responsabilidades, em que sociedade civil em geral, poder público, setor privado e terceiro setor possam opinar e participar ativamente de decisões importantes relacionadas à saúde pública, de forma a contribuir para a melhoria da saúde local ou regional, do aprimoramento da gestão pública e da primazia pela eficiência e efetividade das ações destinadas aos Conselhos de Saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo central analisar o processo decisório dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde sob a ótica da Teoria Democrática Deliberativa. Dos 13 Conselhos de Saúde macrorregionais existentes em Minas Gerais, 5 não autorizaram acesso às informações e dados relacionados aos objetivos e problema do presente artigo, não corroborando para suprir lacunas em pesquisas realizadas sobre a mesma temática. Sete Conselhos de Saúde das principais macrorregionais em saúde de Minas Gerais, quais sejam, Barbacena, Diamantina, Divinópolis, Ponte Nova, Juiz de Fora, Uberaba e Uberlândia, aceitaram participar dessa nova fase da pesquisa sobre Processo Decisório na Gestão da Saúde Pública.

Constatou-se que existem preocupações primordiais dos representantes dos Conselhos de Saúde estudados, destacando-se a qualidade da saúde local/regional, o papel propositivo dos Conselhos e o aperfeiçoamento do papel de fiscalização e controle social. Os eleitos pelo voto têm peso considerável e representativo, e os membros presidentes de Divinópolis e Diamantina devem ter um papel ainda mais incisivo e fiscaliza-

dor, uma vez que, diferentemente da prática deliberativa, tiveram indicações (por meio de votação livre) de outros conselheiros para chegarem ao posto da Presidência de seus respectivos conselhos representativos em âmbito local/regional. Reconheceu-se que os limites de atuação desses Conselhos (recurso financeiro escasso, quadro funcional reduzido, infraestrutura inadequada e falta de continuidade na formação e capacitação dos(as) conselheiros(as)) são barreiras para o desenvolvimento de novas perspectivas e aprimoramento de novos desenhos institucionais, e que apesar das limitações, as redes sociais tornaram-se importantes instrumentos de estreitamento de laços com a comunidade representada.

Ficou evidente que os membros tidos como mais “instruídos ou escolarizados” podem influenciar negativa e/ou positivamente outros membros dos Conselhos e seus representados, e que o questionamento acerca da atuação incipiente dos conselheiros, em alguns casos da falta de interesse da própria população, seja um empecilho para o avanço qualitativo desse desenho institucional voltado às práticas democráticas e de transparência. Sugere-se a realização de novas pesquisas, abordando outros desenhos institucionais ditos participativos e representativos, aplicados em democracias sólidas em outros países, atuando com base em correlação e causalidade, com objetivo de aprimoramento das atividades desenvolvidas pelos Conselhos Gestores de Saúde Pública.

Do ponto de vista de interesse por parte dos Conselhos de Saúde investigados, ações de engajamento participativo devem ser feitas com mais frequência, de forma que ocorra transmissão de competência para a população local/regional, e que o estreitamento da comunicação seja ainda maior, com novas políticas de cooperação, utilização de conselhos itinerantes, investimento em infraestrutura e a melhoria na qualidade da participação popular nas decisões deliberadas.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, C. C. de; SILVA, E. A.; FERREIRA, M. A. M. Os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública municipal. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS*, 2., 2015, Campinas. *Anais [...]*. Campinas: Unicamp, 2015. p. 1-22.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 40, v. 14, p. 111-141, 1999.
- AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. especial, mar. 2005.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n.2, p. 263-288, maio/ago. 2012.
- BRASIL. Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Seção 1, p. 25.694.
- BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.
- CARNEIRO, C. B. L. *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. Brasília: Enap, 2006.
- COELHO, V. S. R. P. *Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas*. São Paulo: 34 Letras, 2004.
- CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- CÔRTEZ, S. M. V. *Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32. V. 1.

- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DALLARI, D. A. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense; 1999.
- DELUCHEY, J. F. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários. *Revista Estudos Políticos*, Niterói, RJ, v. 2, n. 5, p. 77-101, 2012.
- FENILI, R.; CORREA, C. E. G.; BARBOSA, L. Planejamento estratégico em saúde: ferramenta de gestão para o complexo de regulação em saúde. *Gestão e Saúde*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 18-36, 2017.
- FUNG, A. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: UP, 2004.
- GOHN, M. G. *Conselho gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 42(3), p. 551-579, maio/jun. 2008.
- O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, n. 1, 5. ed. p. 55-69, Jan. 1994.
- OLIVEIRA, L. C.; PINHEIRO, R. A participação nos Conselhos de Saúde e sua interface com a cultura política. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2008. p. 1-10.
- PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. 20. ed. New York: Cambridge, 1999.
- SILVA, E. A. et al. Conselhos de Saúde: funcionamento, participação e compartilhamento da gestão. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2014, Quito. *Anais [...]*. Quito, Ecuador, 2014.
- SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil: the political confederalism and decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.
- TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: AMGH, 2016.
- YIN R. K. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

Relação entre Eficiência da Gestão Pública e Desenvolvimento Socioeconômico: Um Estudo nos Municípios Cearenses

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.124-141>

Recebido em: 23/10/2018

Aceito em: 20/5/2020

Vicente Lima Crisóstomo,¹ Clayton Robson Moreira da Silva²

RESUMO

Este estudo analisa a relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico nos municípios cearenses. Utilizou-se o método de Análise Envolvória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA) para medir a eficiência em três diferentes dimensões: (i) educação; (ii) saúde e (iii) emprego e renda. Além disso, elaborou-se o Índice de Eficiência da Gestão Pública (IEGP) por meio da ponderação entre as três dimensões da eficiência, que foi utilizado para medir a eficiência geral dos municípios. O desenvolvimento socioeconômico foi medido pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de forma geral e em suas três dimensões (educação, saúde e emprego e renda). A amostra é composta pelos 184 municípios cearenses e o período analisado foi de 2007 a 2016. Utilizou-se estatística descritiva e testes de diferença entre médias. Os resultados apontam que a eficiência geral e das dimensões educação, e emprego e renda apresentaram relação positiva com o desenvolvimento socioeconômico, demonstrando a capacidade destas dimensões da eficiência em gerar desenvolvimento.

Palavras-chave: Eficiência. Gestão pública. Desenvolvimento socioeconômico. Municípios cearenses.

RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC MANAGEMENT EFFICIENCY AND SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT: A STUDY IN CEARÁ MUNICIPALITIES

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between public management efficiency and socioeconomic development in the Ceará municipalities. Data Envelopment Analysis (DEA) method was used to measure efficiency in three different dimensions: (i) education; (ii) health; and (iii) employment and income. Furthermore, the Public Management Efficiency Index (Índice de Eficiência da Gestão Pública – IEGP) was developed by weighing the three dimensions of efficiency, which was used to measure the overall efficiency of municipalities. Socioeconomic development was measured by the Firjan Municipal Development Index (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM), in general and in its three dimensions (education, health and employment and income). The sample is composed of the 184 Ceará municipalities and the period analyzed was from 2007 to 2016. Descriptive statistics and difference between means tests were used. The results indicate that general efficiency and efficiency of the education, and employment and income dimensions presented a positive relation with socioeconomic development, demonstrating the capacity of these dimensions of efficiency in generating development.

Keywords: Efficiency. Public management. Socioeconomic development. Ceará municipalities.

¹ Doutor em Economia Financeira pela *Universidad de Valladolid*, Espanha. Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará (UFC). <http://lattes.cnpq.br/8799551213988584>. <https://orcid.org/0000-0002-8593-0471>. vicentelc@gmail.com

² Doutorando e mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). <http://lattes.cnpq.br/0767035754629106>. <https://orcid.org/0000-0003-0717-2713>. claytonrmsilva@gmail.com

A gestão pública tem como principal finalidade utilizar os recursos públicos visando à maximização do bem-estar social. A alocação desses recursos deve ocorrer de forma ótima, uma vez que são usualmente restritos (COSTA; BUENO, 2008). Assim, os gestores na esfera pública devem desempenhar seu papel com o intuito de atender aos anseios da população, por meio da aplicação eficiente dos recursos disponíveis (MOTTA, 2013). Para tanto, compreende-se que deve haver legitimidade para que o gestor possa realizar qualquer ato político ou administrativo. Essa legitimidade emerge por meio da autorização social expressa pelo voto. Nesse sentido, compreende-se que a escolha do gestor realizada de forma democrática não o isenta de qualquer responsabilidade, mas somente o legitima como representante da sociedade (BAKHTIN, 1993).

Em consonância com o que é sugerido pela Teoria da Escolha Social (ARROW, 1963) e pela Teoria da Escolha Pública (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), assim como os aspectos ponderados por Coase (1960), em que este autor compara o governo a uma superfirma, compreende-se que o Gestor na Administração Pública pode ser concebido como um agente que representará os interesses do principal, nesse caso, os cidadãos. Discute-se que este agente pode deixar de atender aos interesses do principal (demandas sociais, bem-estar, qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico) para atender seus próprios interesses ou de seu grupo político. Nessa relação agente-principal no setor público, os contratos são estabelecidos por meio democrático, no qual os cidadãos escolhem o gestor com a finalidade de que este os represente de modo a contemplar seus interesses e amplie os níveis de bem-estar social e desenvolvimento socioeconômico por meio da utilização adequada dos recursos públicos.

Dessa forma, compreende-se que existe, por parte da população, o desejo de que os recursos sejam aplicados de maneira a ampliar a oferta de serviços de melhor qualidade e em maior abrangência, assim como esperam que as demandas urgentes sejam atendidas de pronto – ou seja, a população espera que os gestores públicos promovam o melhor atendimento das demandas sociais, o que deve ocorrer observando-se o uso eficiente dos recursos públicos (MOTTA, 2013).

Um ponto a ser considerado quando se aborda a utilização dos recursos por parte da gestão pública municipal é o fato de esses recursos serem limitados e, muitas vezes, dependendo do porte do município, compostos, quase em sua totalidade, por repasses feitos pelos governos federal e estadual, assumindo o gestor praticamente a função única de alocar esses recursos (MOUTINHO, 2016; TROMPIERI-NETO *et al.*, 2008). Em relação a isso, Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015) argumentam que a dimensão alocativa – ou seja, a função de realizar a alocação dos recursos – está relacionada à eficiência.

Afonso, Romero e Monsalve (2013) apontam que o gestor público enfrenta séria dificuldade ao decidir onde aplicar os recursos públicos de modo a maximizar o bem-estar social. Nesse contexto, a eficiência emerge como um indicador fundamental na tomada de decisão na esfera pública (SILVA *et al.*, 2019; MACHADO JR.; IRFFI; BENEGAS, 2011). Além disso, indicadores de eficiência robustos são capazes de dar ao gestor o arcabouço necessário para a tomada de decisão, resultando na melhoria da gestão pública (ŠTASTNÁ; GREGOR, 2011).

Nessa seara, considerando as discussões sobre a realização dos gastos públicos de forma eficiente e o desenvolvimento socioeconômico, delineou-se a seguinte questão de pesquisa: Qual a relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socio-

econômico nos municípios cearenses? A fim de responder a esta questão de pesquisa, este estudo tem como objetivo analisar a relação entre a eficiência da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico nos municípios cearenses.

Esta pesquisa contribui no contexto social, uma vez que busca compreender a dinâmica de interação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico em um Estado da Região Nordeste do Brasil, a qual é marcada historicamente pela má distribuição de renda, pobreza e baixos níveis de qualidade de vida, bem-estar social e desenvolvimento socioeconômico (CÂMARA *et al.*, 2016). Dessa forma, compreende-se que é relevante investigar as relações entre aspectos da eficiência da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico em municípios cearenses, considerando o contexto histórico de desigualdades que requer uma ação mais efetiva da gestão pública no sentido de propiciar à população melhores condições de vida.

Além disso, Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014) observam que, após a Constituição de 1988, muitos municípios passaram a ter suas receitas fundamentalmente compostas por repasses federais e estaduais como uma estratégia de reduzir a desigualdade entre os entes da Federação. Os autores ainda ponderam que a maioria dos municípios cearenses apresenta incapacidade na geração de receitas próprias, sendo dependentes dos repasses constitucionais quase que integralmente. Dessa forma, reforça-se a ideia de que a gestão pública em municípios cearenses deve utilizar os recursos de forma eficiente, buscando alavancar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e ampliando os níveis de bem-estar social.

REVISÃO DA LITERATURA

Eficiência no Setor Público

Os estudos que abordam a eficiência, de modo geral, observam a relação entre recursos disponíveis e os produtos obtidos por meio da utilização desses recursos. A combinação ótima entre recursos e produtos é o que figura como conceito de eficiência. Logo, a eficiência está relacionada à capacidade de realizar algo, minimizando a relação entre insumo e produto. Dessa forma, a eficiência está relacionada com os *meios* para se alcançar o objetivo e não apenas o objetivo propriamente dito (RODRIGUES, 2017; PEÑA, 2008). Assim, a gestão tem papel-chave no alcance da eficiência, seja no setor privado ou na esfera pública, tendo em vista que o gestor é o responsável por decidir sobre a forma como os recursos serão alocados no processo produtivo.

A eficiência na utilização de recursos públicos vem ganhando maior destaque em pesquisas nas áreas da economia e da administração. Argumenta-se que bons índices de eficiência no setor público contribuem para que ocorra melhoria na gestão, uma vez que esses indicadores proporcionam informações úteis para as tomadas de decisão. Compreende-se que essas informações sinalizam ações a serem tomadas para que ocorra a otimização na aplicação de recursos, configurando melhorias na gestão pública e ampliando a qualidade dos serviços prestados à população (ŠŤASTNÁ; GREGOR, 2011). Além disso, pondera-se que a eficiência no setor público é um dos requisitos para se alcançar altos padrões de desempenho econômico de determinada região (ADAM; DELIS; KAMMAS, 2011).

Balaguer-Coll, Prior e Tortosa-Ausina (2007) sugerem que a importância do estudo da eficiência no setor público emerge em meio ao contexto de administrações burocráticas que tendem a desperdiçar recursos, não produzindo a quantidade ótima que seria capaz com seus insumos. Herrera e Pang (2005) corroboram as ideias apresentadas por Rodrigues (2017), Peña (2008) e Balaguer-Coll, Prior e Tortosa-Ausina (2007), quando discutem acerca da utilização dos recursos de forma ótima, visando a ampliar os produtos e serviços públicos. Destaca-se que essa otimização da utilização dos recursos públicos deve gerar maiores volumes de produtos, porém não deve comprometer a qualidade desses produtos e serviços oferecidos à sociedade.

No Brasil, a eficiência é contemplada pela Constituição Federal de 1988 como um dos princípios inerentes à gestão pública em todos os seus âmbitos, seja federal, dos estados e Distrito Federal ou dos municípios (BRASIL, 1988). Destaca-se que a eficiência na administração pública está voltada à capacidade que o Estado tem em prover bens e serviços com o intuito de promover o bem-estar social (SILVA *et al.*, 2019; CHIECHELSKI, 2005). Scarpin *et al.* (2012) apontam que, uma vez que os recursos públicos são escassos, os gastos realizados pelo gestor devem ser feitos de modo eficiente, visando a atender às demandas básicas da sociedade. Logo, eficiência é um valor intrínseco da gestão pública (SCHACHTER, 2007). Além disso, compreende-se que o princípio da eficiência dos gastos públicos, que versa sobre o papel da administração pública em utilizar os recursos de forma idônea, econômica e satisfatória, é fundamental para o bom desempenho da gestão pública e é de suma importância para que o interesse social seja preservado (SILVA *et al.*, 2014).

Avaliação da Eficiência no Setor Público

A mensuração da eficiência surge no campo dos estudos voltados à produção com a visão de que as firmas são sistemas produtivos capazes de converter insumos em produtos, como já discutido na subseção anterior. Para tanto, alguns métodos vêm sendo desenvolvidos no decorrer dos tempos com o intuito de mensurar a eficiência de unidades produtivas (MUKOKOMA; DIJK, 2013).

Um dos métodos mais utilizados no que se refere à mensuração da eficiência é a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA). Trata-se de uma técnica não paramétrica que permite mensurar a razão entre múltiplos insumos na obtenção de múltiplos produtos, sob a ótica da eficiência relativa (DREW; KORTT; DOLLERY, 2015). Esse método foi amplamente divulgado por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) como um método empírico que dispensa alguns pressupostos e supera limitações presentes nos métodos tradicionais de mensuração de eficiência (MUKOKOMA; DIJK, 2013).

O DEA é um método popular de mensuração de eficiência e constitui-se em uma ferramenta comumente usada para medir o desempenho de qualquer unidade tomadora de decisão (*Decision Making Unit* – DMU) e estimar a eficiência relativa das DMUs (DEBNATH; SHANKAR, 2014). Desse modo, o método DEA trata-se de uma técnica de programação linear determinística que calcula uma fronteira de eficiência, na qual as DMUs que atingem a fronteira são tidas como eficientes (ADAM; DELIS; KAMMAS, 2011). Assim, o DEA foi originalmente desenvolvido como uma técnica de otimização matemática não paramétrica para medir a chamada eficiência relativa de um conjunto homogêneo de DMUs com base na autoavaliação (SHEN *et al.*, 2012).

Nesse contexto, o método DEA pode ser usado para determinar a eficiência sob duas orientações: orientado ao insumo (*input*) e orientado ao produto (*output*). No método DEA orientado ao *input* é possível, por exemplo, comparar os gastos reais com os gastos mínimos necessários para produzir o mesmo resultado. No caso do método DEA orientado ao *output*, a eficiência relativa pode ser definida pela determinação do nível mais alto possível de produção, mantendo um específico nível de gastos (AFONSO; ROMERO; MONSALVE, 2013). Ou seja, quando a eficiência é analisada sob a perspectiva de reduzir seus insumos, mantendo o volume produzido, é chamado de método DEA com orientação ao *input*; quando analisada sob a perspectiva de manter os insumos, objetivando ampliar o volume de produtos, é chamado de método DEA com orientação ao *output* (PEÑA, 2008).

Destarte, compreende-se que o método DEA é, de fato, adequado para a avaliação da eficiência no setor público, uma vez que é capaz de confrontar os recursos disponíveis pela administração pública em relação aos produtos e serviços ofertados à sociedade. Ressalte-se que o produto final da gestão pública, como discutido anteriormente, deve ser o atendimento às demandas sociais. Entende-se que uma das maiores necessidades do ser humano é alcançar maiores níveis de bem-estar social, reflexo do desenvolvimento socioeconômico. Uma gestão pública eficiente, portanto, é aquela que é capaz de utilizar os recursos públicos disponíveis de modo a aumentar o desenvolvimento socioeconômico em suas diferentes dimensões em determinado local. Corroborando a ideia exposta, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2010) sugerem que o método DEA é adequado para a análise do desempenho e eficiência no setor público. A seguir são apresentados estudos que utilizaram o método DEA para avaliar a eficiência em municípios.

Estudos sobre Eficiência da Gestão Pública em Municípios

No contexto da eficiência em governos municipais, Silva *et al.* (2012) avaliaram a eficiência na alocação dos recursos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. Para tanto, os autores recorreram ao método DEA, em uma análise que compreendeu 404 municípios e considerou os dados referentes ao ano de 2004. De acordo com os autores, o estudo expõe um lapso de eficiência na alocação de recursos, o que sugere a necessidade de avaliação das práticas de gestão por parte dos municípios mineiros, priorizando ações com foco na melhoria da aplicação dos recursos, o que, consequentemente, proporcionaria o avanço no atendimento das necessidades fundamentais da população.

Por sua vez, Doumpos e Cohen (2014) utilizaram o método DEA para analisar a eficiência de municípios gregos com base em dados obtidos das demonstrações financeiras dos governos locais, no período de 2002 a 2009. Além disso, os autores exploraram a realocação ideal de *inputs* e *outputs* dos municípios a fim de fornecer recomendações de políticas que um governo central poderia colocar em prática em um contexto de redução de orçamento. Os resultados da pesquisa mostraram que a eficiência dos municípios gregos não mudou muito ao longo do período da análise, no entanto os autores argumentam que os resultados da análise de otimização da realocação sugerem a possibilidade de obtenção de melhores resultados.

No estudo de D’Inverno, Carosi e Ravagli (2018), as autoras utilizaram o método DEA para analisar a eficiência da despesa pública dos municípios da Toscana, na Itália. Na análise da eficiência, foram consideradas cinco dimensões: administração geral, polícia local, serviços educacionais, manutenção de estradas e serviços sociais. Os dados foram extraídos dos balanços municipais e se referem ao ano de 2011, e os resultados referentes aos escores de eficiência abrangem 282 municípios. Entre os resultados da pesquisa, as autoras destacam o tamanho do município como um fator que esteja associado à eficiência da despesa pública.

Na pesquisa de Afonso e Venâncio (2019), os autores estudaram o efeito de uma reforma estrutural portuguesa sobre a eficiência dos gastos municipais. Para tanto, desenvolveram um indicador utilizando o método DEA para calcular a eficiência. Os dados da pesquisa compreendem 278 municípios, que tiveram seus dados avaliados em 2011 (antes da reforma estrutural) e em 2016 (após a reforma estrutural). De forma geral, os autores observaram que houve ganhos de eficiência em alguns municípios, no entanto os resultados da pesquisa também indicam que a reforma estrutural não melhorou a eficiência dos gastos locais em Portugal Continental, particularmente nas regiões Centro, Lisboa e Vale do Tejo.

Já Skica, Leśniowska-Gontarz e Miszczyńska (2019) empenharam-se em construir um ranking de municípios com base em seu nível de eficiência do ponto de vista do desenvolvimento. Para tanto, os autores recorreram ao método DEA em uma pesquisa que compreendeu 2.044 municípios poloneses no ano de 2016. De acordo com os autores, o método DEA possibilitou o delineamento de metas para municípios ineficientes, e os resultados indicam que esses municípios podem ampliar seu nível de eficiência a partir do exemplo dos *benchmarks* escolhidos.

Por fim, Vu Tran e Noguchi (2020) utilizaram o método DEA para analisar a eficiência dos municípios localizados na região de Tóquio, no Japão, no período que compreende os anos 2001 a 2015. Além disso, os autores verificam os determinantes da eficiência. Entre os resultados da pesquisa, os autores argumentam que, em linhas gerais, os índices de eficiência diminuíram após a introdução do novo sistema contábil em 2008, e sugerem que os municípios podem recorrer a estratégias de gestão para combater o declínio da eficiência.

Eficiência da Gestão Pública e Desenvolvimento Socioeconômico

Compreende-se que a ideia de eficiência no setor público está relacionada à forma ótima de utilização de recursos públicos (RODRIGUES, 2017; PEÑA, 2008). Além disso, sugere-se que indicadores de eficiência na administração pública estão relacionados a aspectos sociais (ŠTASTNÁ; GREGOR, 2011), estando, conseqüentemente, associados à ampliação dos níveis de desenvolvimento socioeconômico, qualidade de vida e da felicidade entre cidadãos (DEBNATH; SHANKAR, 2014).

Dessa forma, considerando que a eficiência na administração pública está voltada à capacidade que o Estado tem em prover bens e serviços com o intuito de promover o bem-estar social (CHIECHELSKI, 2005) e que os recursos públicos são escassos, devendo o gestor realizar gastos de modo eficiente, visando a atender às demandas básicas da sociedade (SCARPIN *et al.*, 2012), propõe-se a seguinte hipótese: *os municípios com melhores índices de eficiência da gestão pública tendem a apresentar mais altos níveis de desenvolvimento socioeconômico.*

METODOLOGIA

Tipologia da Pesquisa, Coleta de Dados e Amostra

No que diz respeito aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, uma vez que busca investigar a relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico nos municípios cearenses, ou seja, uma descrição do fenômeno analisado (COLLIS; HUSSEY, 2005). Quanto à abordagem, trata-se de um estudo quantitativo, uma vez que foca na mensuração dos fenômenos, envolvendo coleta de dados numéricos e análises por meio de métodos estatísticos (GRAY, 2012; COLLIS; HUSSEY, 2005). Quanto aos procedimentos de coleta de dados adotados, a pesquisa é documental, pois foram coletados dados de bases específicas, que receberam tratamento e análise a fim de se extrair informações (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Para a coleta de dados foram consultadas bases de dados públicas de diferentes órgãos governamentais e não governamentais, tais como: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan); Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE); Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa-CE); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A amostra é composta pelos 184 municípios do Estado do Ceará, e foi analisado o período que compreende os anos de 2007 a 2016. Para algumas análises foram excluídas observações referentes aos municípios que não disponibilizaram dados para coleta naquele ano. Os dados são secundários e foram coletados por meio de *websites* de diferentes órgãos, como os mencionados no parágrafo anterior.

Índice de Eficiência da Gestão Pública

Para mensurar o constructo Eficiência da Gestão Pública, foram calculados indicadores de eficiência para três dimensões: (i) educação; (ii) saúde e (iii) emprego e renda. Utilizou-se o método DEA para o cálculo dos indicadores de eficiência e, posteriormente, realizou-se uma ponderação entre as dimensões para que fosse elaborado o Índice de Eficiência da Gestão Pública (IEGP) de forma geral, tomando como base a sugestão de Costa *et al.* (2015).

Optou-se por utilizar o modelo BCC do DEA (BANKER; CHARNES; COOPER, 1984), com orientação de *output*. No DEA BCC considera-se as unidades que apresentam baixos níveis de consumo de *inputs* como unidades operadas com retornos crescentes de escala e vice-versa. Assim, o DEA BCC permite que haja variação na eficiência máxima, considerando a economia de escala. Tal fato proporciona melhor comparação entre DMUs de porte distintos (PEÑA, 2008). O DEA orientado ao *output* estuda a eficiência sob a perspectiva da capacidade que a DMU tem de maximizar seus produtos mantendo o volume de recursos.

A opção por essa orientação está baseada nas características do orçamento público, que deve estar submetido a suas previsões de receitas e gastos como preestabelecidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), devendo o gestor público evitar a alocação de recursos de

forma arbitrária com o intuito de obter aumento de seus *outputs* em determinada área, cabendo a ele utilizar os recursos já destinados aos diversos setores da máquina pública, de modo a alcançar bons níveis de eficiência.

Os *inputs* e *outputs* utilizados nesta pesquisa foram baseados no estudo de Silva e Crisóstomo (2019), em que os autores realizaram um levantamento de variáveis utilizadas em outros estudos que recorreram ao método DEA para mensurar a eficiência no setor público. O Quadro 1 apresenta as diferentes dimensões analisadas, as variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência em cada uma delas, a utilização no modelo e outros autores que as utilizaram.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas para os cálculos dos escores de eficiência da gestão pública

Dimensão	Variáveis	Utilização no DEA	Base Teórica
Educação	Gasto per capita com a função educação.	<i>Input</i>	Costa <i>et al.</i> (2015); Diel <i>et al.</i> (2014).
	Número de estabelecimentos de ensino.	<i>Outputs</i>	Macêdo <i>et al.</i> (2015); Diel <i>et al.</i> (2014); Scarpin <i>et al.</i> (2012).
	Número de professores.		Macêdo <i>et al.</i> (2015); Diel <i>et al.</i> (2014); Scarpin <i>et al.</i> (2012).
	Número de alunos matriculados.		Macêdo <i>et al.</i> (2015); Diel <i>et al.</i> (2014); Scarpin <i>et al.</i> (2012).
	Rendimento dos alunos.		Costa <i>et al.</i> (2015); Diel <i>et al.</i> (2014).
Saúde	Gasto per capita com a função saúde.	<i>Input</i>	Costa <i>et al.</i> (2015); Braga, Ferreira e Braga (2015); Schulz <i>et al.</i> (2014); Souza e Barros (2013); Varela e Pacheco (2012); Varela, Martins e Fávero (2012).
	Famílias cadastradas pelo Programa Saúde da Família [PSF].	<i>Outputs</i>	Braga <i>et al.</i> (2015); Varela e Pacheco (2012); Varela, Martins e Fávero (2012).
	Pessoas cadastradas pelo PSF.		Costa <i>et al.</i> (2015); Schulz <i>et al.</i> (2014); Gonçalves <i>et al.</i> (2012); Varela, Martins e Fávero (2012).
	Profissionais de saúde ligados ao SUS.		Souza e Barros (2013).
	Unidades de saúde ligadas ao SUS.		Schulz <i>et al.</i> (2014); Souza e Barros (2013); Gonçalves <i>et al.</i> (2012).
	Número de imunizações.		Costa <i>et al.</i> (2015); Schulz <i>et al.</i> (2014).
Emprego e Renda	Gasto per capita com as funções de governo que fomentam Emprego e Renda (Trabalho; Agricultura; Indústria; e Comércio e Serviços).	<i>Input</i>	Costa <i>et al.</i> (2015).
	PIB per capita	<i>Outputs</i>	Beuren, Moura e Kloeppel (2013).
	Número de empregos no setor Formal.		Costa <i>et al.</i> (2015).

Fonte: Elaborado com base em estudos anteriores.

Neste estudo, as DMUs são os 184 municípios cearenses. Peña (2008) enfatiza que essas DMUs devem desempenhar a mesma função, utilizando os mesmos insumos. Dessa forma, após essa etapa, foram obtidos indicadores de eficiência para três dimensões (saúde, educação e emprego e renda), ou seja, um para cada dimensão: $IEGP_{Edu}$, $IEGP_{Saú}$ e $IEGP_{E\&R}$.

Costa *et al.* (2015) sugerem o agrupamento do IEGP por meio de uma ponderação entre as dimensões, tendo como critério para a ponderação os gastos realizados em cada uma dessas dimensões. Os autores argumentam que as dimensões apresentam diferentes importâncias, sendo necessária a realização de uma ponderação para a criação do IEGP por meio da porcentagem do valor gasto com a função, dividido pelo valor total gasto com as três funções. A seguir tem-se a equação (1) que representa o agrupamento do IEGP por meio da ponderação, dando origem ao indicador IEGP Geral.

$$IEGP_{Geral} = \theta IEGP_{Edu} \times \frac{GEdu}{GTotal} + \theta IEGP_{Saú} \times \frac{GSaú}{GTotal} + \theta IEGP_{E\&R} \times \frac{GE\&R}{GTotal} \quad (1)$$

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

Utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como *proxy* para o constructo Desenvolvimento Socioeconômico. O IFDM monitora o desenvolvimento socioeconômico anual dos municípios brasileiros (AVELINO; BRESSAN; CUNHA, 2013), levando em conta bases de dados públicas oficiais, e considera três diferentes dimensões: educação, saúde e emprego e renda (FIRJAN, 2015).

Optou-se por este índice uma vez que se trata de um indicador semelhante ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com o diferencial de apresentar valores anuais, proporcionando uma análise temporal. Além disso, o IFDM avalia o desenvolvimento municipal nas dimensões educação, saúde, e emprego e renda.

O IFDM varia entre 0 e 1, sendo possível classificar o nível de cada município em quatro categorias: (i) baixo desenvolvimento, de 0 a 0,4; (ii) desenvolvimento regular, de 0,4 a 0,6; desenvolvimento moderado, de 0,6 a 0,8 e (iv) alto desenvolvimento, de 0,8 a 1. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2016). Utilizou-se essa classificação para a divisão dos municípios em grupos para a realização de testes estatísticos apresentados na seção Procedimentos Estatísticos. Além dessa divisão com base na classificação da Firjan, os municípios foram também subdivididos em dois grupos, municípios com: (i) mais desenvolvimento, que engloba aqueles que apresentaram desenvolvimento alto e moderado; e (ii) menos desenvolvimento, que compreende os municípios com desenvolvimento regular e baixo. Realizou-se esta segunda divisão a fim de que fosse realizado o Teste *t*, com duas amostras independentes.

Procedimentos Estatísticos

Realizou-se uma análise descritiva do Índice de Eficiência da Gestão Pública (IEGP) geral e em suas três dimensões (educação, saúde e emprego e renda). Também foi feita uma análise descritiva do IFDM Geral e em suas três dimensões (educação, saúde e emprego e renda). Além disso, utilizou-se o Teste Tukey – *Honestly Significant Difference*

(HSD) de comparações múltiplas de médias, a fim de comparar as médias dos valores dos índices de eficiência entre os grupos de municípios de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico: (i) alto desenvolvimento; (ii) desenvolvimento moderado; (iii) desenvolvimento regular e (iv) baixo desenvolvimento.

Além do Teste Tukey, conduziu-se o Teste *t* de diferença entre duas médias, a fim de reforçar as análises. Para esse segundo teste, conforme discutido no tópico anterior, os municípios foram divididos em apenas dois grupos, municípios com: (i) mais desenvolvimento e (ii) menos desenvolvimento. Para a realização dos testes utilizou-se o *software* Stata – *Data Analysis and Statistical Software*, versão 14.0.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Análise Descritiva do IEGP e IFDM

Primeiro realiza-se uma análise descritiva das variáveis referentes aos construtos abordados nesta pesquisa, que são: (i) eficiência da gestão pública e (ii) desenvolvimento socioeconômico. A Tabela 1 apresenta os valores referentes à média, mediana, desvio padrão, coeficiente de variação e valores mínimos e máximos dos IEGP Geral, Educação, Saúde e Emprego e Renda.

Tabela 1 – Estatística descritiva dos escores dos Índices de Eficiência da Gestão Pública

Estatística	IEGP Geral	IEGP Educação	IEGP Saúde	IEGP EeR
Número de Observações	1720	1831	1803	1747
Média	0,9245	0,9363	0,9537	0,2505
Mediana	0,9300	0,9460	0,9710	0,1860
Desvio Padrão	0,0428	0,0529	0,0523	0,1847
Coeficiente de Variação	0,0463	0,0565	0,0549	0,7373
Mínimo	0,6527	0,6750	0,6410	0,0550
Máximo	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Fonte: Dados da pesquisa.

Considerando as médias dos escores de eficiência, observa-se que a dimensão saúde é a que apresenta, em média, maiores escores de eficiência. Além disso, os coeficientes de variação para educação e saúde revelam que há baixa dispersão entre os resultados obtidos comparativamente ao coeficiente de variação para a dimensão emprego e renda, que apresenta alta dispersão. De fato, a alta dispersão na dimensão emprego e renda pode ser observada pela presença de municípios com baixa eficiência, chegando a um mínimo de 0,055.

O desenvolvimento socioeconômico é representado pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é composto por três dimensões, que estão alinhadas às dimensões da eficiência: (i) educação; (ii) saúde e (iii) emprego e renda. A Tabela 2 apresenta a descrição dos indicadores do IFDM (indicador de Desenvolvimento Socioeconômico) em sua dimensão consolidada (IFDM Geral) e nas outras três dimensões que o compõem (IFDM Educação, IFDM Saúde, IFDM EeR).

Tabela 2 – Estatística descritiva do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

Estatística	IFDM Geral	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM EeR
Número de Observações	1839	1840	1840	1839
Média	0,6143	0,6980	0,7247	0,4204
Mediana	0,6143	0,7007	0,7359	0,4054
Desvio Padrão	0,0717	0,0821	0,1111	0,1095
Coefficiente de Variação	0,1167	0,1176	0,1533	0,2604
Mínimo	0,3544	0,3858	0,2799	0,1343
Máximo	0,8857	0,9549	1,0000	0,8780

Fonte: Dados da Pesquisa

No que respeita à dimensão geral do IFDM, o coeficiente de variação sugere que os dados apresentam baixa dispersão, indicando homogeneidade do nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses, observando-se comportamento similar nas três dimensões analisadas (educação, saúde e emprego e renda). Observa-se mais elevado grau de desenvolvimento na dimensão saúde, que foi a única a apresentar valor máximo de desenvolvimento igual a 1. Por outro lado, a dimensão emprego e renda apresentou menor desenvolvimento médio.

Comparação de Médias de Eficiência

A análise comparativa do nível de eficiência entre grupos de municípios de acordo com o grau de desenvolvimento (baixo, regular, moderado e alto) mostra que, de fato, há uma preponderância de mais altos níveis de indicador de eficiência para municípios com mais elevado nível de desenvolvimento socioeconômico (Tabela 3). O indicador geral de eficiência (IEGP Geral) mostra bem esta superioridade de forma similar ao observado para a eficiência na geração de emprego e renda (IEGP EeR), apesar da baixa eficiência desta dimensão. O alto nível de eficiência em saúde (IEGP Saúde) parece ter colocado todos os municípios em nível similar de eficiência.

Tabela 3 – Comparação de médias de índice de desenvolvimento econômico entre grupos de municípios de acordo com grau de desenvolvimento

Desenvolvimento Socioeconômico		IEGP Geral		IEGP Educação		IEGP Saúde		IEGP EeR	
(A)	(B)	(A)-(B)	valor-p	(A)-(B)	valor-p	(A)-(B)	valor-p	(A)-(B)	valor-p
Alto	Moderado	0,0395	0,000	0,0284	0,079	0,0197	0,365	0,5687	0,000
Alto	Regular	0,0552	0,000	0,0532	0,000	0,0173	0,483	0,6403	0,000
Alto	Baixo	0,0511	0,201	0,0772	0,074	0,0008	1,000	0,6177	0,000
Moderado	Regular	0,0158	0,000	0,0248	0,000	-0,0023	0,786	0,0716	0,000
Moderado	Baixo	0,0116	0,963	0,0488	0,355	-0,0189	0,925	0,0489	0,960
Regular	Baixo	-0,0041	0,998	0,0240	0,851	-0,0165	0,948	-0,0226	0,996

Nota: Teste de Tukey – HSD usado para comparar média entre grupos de municípios.

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos resultados apresentados na Tabela 3, em relação ao IEGP Geral, observa-se que o grupo de municípios com desenvolvimento alto tende a apresentar valores de médias de eficiência geral superiores às médias dos grupos de municípios com desenvolvimento moderado (valor-p = 0,000) e desenvolvimento regular (valor-p

= 0,000). Ainda no que tange às médias do IEGP Geral, percebe-se que os municípios pertencentes ao grupo de desenvolvimento moderado apresentam médias de eficiência geral superiores às médias dos grupos de desenvolvimento regular (valor-p = 0,000).

No que se relaciona às médias do IEGP Educação, observa-se que os municípios com desenvolvimento alto apresentam médias de eficiência da educação superiores às médias dos municípios que têm desenvolvimento moderado (valor-p = 0,079), regular (valor-p = 0,000) e baixo (valor-p = 0,074). Ainda percebe-se que os municípios com desenvolvimento socioeconômico moderado também tendem a apresentar médias superiores aos municípios com desenvolvimento regular (valor-p = 0,000) no que se refere à eficiência da educação.

No que tange às médias do IEGP Saúde, não foram observadas comparações com significâncias estatísticas satisfatórias aos níveis de 10%, 5% ou 1%. Desse modo, não foi possível realizar quaisquer inferências estatísticas entre os grupos de municípios analisados para esta dimensão.

Considerando as comparações feitas entre as médias do IEGP Emprego e Renda, foi possível observar que os municípios que pertencem ao grupo com alto desenvolvimento socioeconômico apresentam médias de eficiência do emprego e renda superiores às médias dos grupos dos municípios com desenvolvimento moderado (valor-p = 0,000), regular (valor-p = 0,000) e baixo (valor-p = 0,000). Ainda observou-se que os municípios com desenvolvimento moderado tendem a apresentar médias superiores aos municípios com desenvolvimento regular (valor-p = 0,000).

A fim de se alcançar maior robustez no que se refere aos resultados desta pesquisa, optou-se por conduzir outro teste de diferença entre médias. Dessa forma, realizou-se um teste de comparação simples entre médias, comparando apenas dois grupos de municípios: (i) municípios com mais desenvolvimento (baixo e regular); e (ii) municípios com menos desenvolvimento (moderado e alto). Para tanto, recorreu-se ao Teste *t* de diferença entre médias. A Tabela 4 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 4 – Comparação de nível de eficiência entre municípios menos e mais desenvolvidos

Eficiência	Grupos de Municípios	N	Média	t	valor-p
IEGP Geral	Mais Desenvolvimento (Alto e Moderado)	1.001	0,9314	7,850	0,000
	Menos Desenvolvimento (Regular e Baixo)	718	0,9149		
IEGP Educação	Mais Desenvolvimento (Alto e Moderado)	1.065	0,9469	9,949	0,000
	Menos Desenvolvimento (Regular e Baixo)	765	0,9216		
IEGP Saúde	Mais Desenvolvimento (Alto e Moderado)	1.041	0,9528	-0,822	0,411
	Menos Desenvolvimento (Regular e Baixo)	761	0,9549		
IEGP EeR	Mais Desenvolvimento (Alto e Moderado)	1.024	0,2845	10,003	0,000
	Menos Desenvolvimento (Regular e Baixo)	722	0,2025		

Nota: Teste *t*: comparação entre duas médias.

Fonte: Dados da pesquisa.

Os achados da Tabela 4 mostram que os municípios com maior grau de desenvolvimento socioeconômico tendem a apresentar médias de eficiência superiores às médias dos municípios do grupo de menor desenvolvimento no que se refere aos indicadores de eficiência IEGP Geral (valor-p = 0,000), IEGP Educação (valor-p = 0,000) e IEGP EeR (valor-p = 0,000). No que se refere à dimensão saúde da eficiência (IEGP Saúde), observa-se que não houve significância estatística aos níveis de 10%, 5% ou 1%, não sendo possível realizar quaisquer inferências estatísticas entre os grupos de municípios analisados em relação a esta dimensão, estando este resultado alinhado ao resultado do Teste Tukey, realizado anteriormente.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio da análise descritiva é possível observar que a dimensão da eficiência que apresentou maior escore médio foi a dimensão Saúde (IEGP Saúde = 0,9537), em comparação com as outras duas dimensões: Educação (IEGP Educação = 0,9363) e Emprego e Renda (IEGP E&R = 0,2505). Este resultado alinha-se ao encontrado no estudo de Machado Júnior, Irffi e Benegas (2011) que, ao avaliarem a eficiência das dimensões Educação, Saúde e Assistência Social dos municípios cearenses, observaram que a média dos escores de eficiência da saúde superou a média das demais dimensões.

Varela, Martins e Fávero (2012) discutem que o SUS trata-se de sistema complexo de relações intergovernamentais que coordena as ações dos agentes públicos no que respeita à saúde, tendo como objetivo fornecer atendimento universal, equitativo e integral ao cidadão. Os autores também destacam que os municípios são os principais responsáveis pelos serviços de saúde. Considerando as discussões apresentadas por Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014), em que os autores argumentam que os municípios cearenses contam com suas receitas oriundas quase que em sua totalidade de repasses governamentais (incluindo-se os repasses do SUS), vale ressaltar que as ações dos agentes de governos municipais passam a sofrer certo *enforcement* no que tange à adequada utilização dos recursos advindos desses repasses, uma vez que estes são endereçados a funções específicas de governo. Esta realidade sinaliza que a eficiência do gasto com essa função (saúde) pode estar relacionada à natureza da obtenção desses recursos e à fiscalização feita pelos entes federativos superiores, por meio do SUS.

Além disso, os esforços por uma administração pública mais moderna, focada na eficácia e eficiência na utilização dos recursos, pode resultar na efetividade das ações governamentais e das políticas públicas de saúde, resultando em altos escores de eficiência da saúde (VARELA; MARTINS; FÁVERO, 2012). Vale ressaltar ainda que os municípios são os principais responsáveis por promover o acesso à saúde aos cidadãos por meio da atenção básica (VARELA; PACHECO, 2012), o que aumenta a pressão social por oferta de serviços de saúde de qualidade. Em consonância com isso, observa-se que a dimensão Saúde também foi a que apresentou maior média em relação ao desenvolvimento municipal (IFDM Saúde = 0,7247), seguida das dimensões Educação (IFDM Educação = 0,6980) e Emprego e Renda (0,4204).

A dimensão com segunda maior média de eficiência e desenvolvimento municipal foi a Educação. Ressalta-se que a Constituição Federal (1988) prevê gastos mínimos a serem executados com as áreas de Saúde e Educação, e ainda versa que a educação é direito de todos e uma obrigação do Estado. Além disso, Diel *et al.* (2014) argumentam

que os gastos públicos com educação devem ser alocados de modo eficiente, promovendo a eficácia nos sistemas de ensino, proporcionando o desenvolvimento dos estudantes. Nessa esteira, compreende-se que o fato de essas duas dimensões apresentarem maiores níveis de eficiência e desenvolvimento que a dimensão emprego e renda pode estar associado aos repasses governamentais feitos para essas duas áreas.

No que respeita à dimensão Emprego e Renda, esta apresenta menores médias de indicadores tanto para a eficiência (IEGP) quanto para o desenvolvimento socioeconômico (IFDM). Considerando que os municípios cearenses apresentam baixa capacidade de arrecadação (MOUTINHO, 2016; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; TROMPIERI-NETO *et al.*, 2008), compreende-se que há poucos recursos disponíveis para fomentar a economia local, impossibilitando maiores níveis de eficiência e desenvolvimento do emprego e renda. Além disso, Câmara *et al.* (2016) observam que os municípios que compõem a Região Nordeste do Brasil têm um histórico marcado pela pobreza e desigualdade de renda, fatores que possivelmente influenciam negativamente no desenvolvimento municipal e na eficiência dos governos em promover políticas que ampliem o emprego e a renda, haja vista o contexto de escassez de recursos públicos.

Os resultados obtidos por meio dos testes de diferença entre médias indicam que, em linhas gerais, há associação positiva entre a eficiência da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico, reforçando a hipótese proposta nesta pesquisa. Tal achado corrobora o que é sugerido pela literatura no que tange à relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico (DEBNATH; SHANKAR, 2014; MUKOKOMA; DIJK, 2013; SCARPIN *et al.*, 2012; ŠŤASTNÁ; GREGOR, 2011; CHIECHELSKI, 2005). A principal função do gestor público é o gerenciamento dos recursos de forma idônea, com honestidade e com eficiência, visando a atender às demandas sociais. Nesse contexto, considera-se que a principal necessidade da sociedade é alcançar maiores níveis de bem-estar social e dignidade humana. Logo, este achado faz-se coerente, uma vez que a eficiência deve estar alinhada ao desenvolvimento socioeconômico, que é uma medida adequada para se identificar o bem-estar social coletivo.

No que se refere à comparação das médias de eficiência por dimensão entre os grupos de municípios, observou-se que a eficiência da dimensão Saúde não apresentou diferença estatisticamente significativa, não sendo possível inferir se há relação entre a eficiência e o desenvolvimento nesta dimensão. Os achados do estudo de Matta *et al.* (2016), contudo, indicam haver efeito positivo da eficiência da saúde (também calculada pelo DEA) no desenvolvimento socioeconômico. Ternoski, Ribeiro e Clemente (2017) verificaram também uma relação positiva entre o gasto com saúde e o desenvolvimento socioeconômico. Neste último estudo não se levou em consideração a relação entre eficiência do gasto com saúde, mas apenas o gasto propriamente dito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico nos municípios cearenses. Para medir a eficiência da gestão pública fez-se necessário calcular um indicador nomeado Índice de Eficiência da Gestão Pública (IEGP). O IEGP foi calculado em três dimensões, depois foi consolidado por meio de uma ponderação com base nos valores gastos em cada uma das dimensões pelos municípios.

Utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como medida para o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses, durante os anos de 2007 a 2016.

Com base nos escores de eficiência da gestão pública, foi possível observar que a dimensão que apresentou maior valor médio de eficiência foi a dimensão Saúde, seguida das dimensões Educação e Emprego e Renda, respectivamente. Observou-se também que a dimensão Saúde do IFDM foi a que apresentou maior valor médio entre as demais dimensões (Educação e Emprego e Renda). Ainda foi possível observar que o IEGP EeR apresentou maior dispersão entre os municípios cearenses, indicando alta heterogeneidade entre os valores deste indicador. Em relação ao desenvolvimento socioeconômico, o IFDM EeR também apresentou maior nível de dispersão.

Ao serem comparadas as médias dos municípios por nível de desenvolvimento, percebeu-se, de forma geral, que os municípios que pertencem aos grupos de níveis mais elevados de desenvolvimento tendem a apresentar maiores médias de eficiência, exceto na dimensão de eficiência da Saúde, que não apresentou significância estatística nos testes.

Em linhas gerais, considera-se que este estudo contribui para o campo da gestão pública à medida que levanta uma discussão acerca da relação entre a eficiência da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico. Do ponto de vista empírico, o estudo traz evidências de que as ações dos governos relacionadas à utilização dos recursos públicos de forma eficiente têm relação positiva com o desenvolvimento socioeconômico, o que representa um retorno positivo para a sociedade, uma vez que representa maiores níveis de qualidade de vida e bem-estar social. Além disso, o estudo vem preencher uma lacuna na literatura no que se refere ao debate entre dois constructos relevantes e que são intrínsecos às discussões no setor público: o binômio governo-sociedade.

Como implicações para a gestão pública, o estudo sugere que os governos devem se empenhar em aplicar seus recursos de forma eficiente, buscando ampliar a oferta de bens e serviços públicos, uma vez que, por meio deles, a população supre suas necessidades básicas, como o acesso à educação de qualidade, serviços universais de saúde e oportunidades de emprego. Desse modo, entende-se que o governo, ao aplicar seus recursos de forma eficiente, pode possibilitar aos cidadãos um melhor nível de qualidade de vida pelo acesso às políticas públicas alcançadas pelo investimento público, o que muitas vezes se traduz em desenvolvimento socioeconômico local.

O estudo apresenta como limitações o fato de a pesquisa não ter considerado outros fatores que podem estar associados à eficiência da gestão pública e ao desenvolvimento socioeconômico. Além disso, apesar do fato de o trabalho realizar uma análise temporal, que cobre dez anos, outras particularidades, como mandatos e pleitos eleitorais, não foram consideradas.

Desse modo sugere-se, para futuras pesquisas, uma análise comparativa entre os municípios de diferentes Estados, além da inserção de outras variáveis com a finalidade de robustecer as análises e ampliar as discussões acerca dos fatores relacionados à eficiência e ao desenvolvimento nos municípios cearenses. Assim, a utilização de outros testes e modelos estatísticos poderia ser capaz de possibilitar a avaliação de diferentes interações entre os constructos analisados. Igualmente sugere-se a realização de es-

tudos com análises regionais e que considerem estratificações temporais, levando em consideração as alterações dos indicadores no decorrer do tempo. Além disso, é encorajado o aprofundamento nas investigações acerca dos achados em relação à eficiência da Saúde, que não apresentou relação significativa com o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ADAM, A.; DELIS, M.; KAMMAS, P. Public sector efficiency: leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, v. 146, n. 1, p. 163-183, 2011.
- AFONSO, A.; ROMERO, A.; MONSALVE, E. Public sector efficiency: evidence for Latin America. *Discussion Paper Nº IDB-DP-279*, Lisboa, Portugal, 2013.
- AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Income distribution determinants and public spending efficiency. *Journal of Economic Inequality*, v. 8, n. 3, p. 367-389, 2010.
- AFONSO, A.; VENÂNCIO, A. Local territorial reform and regional spending efficiency. *Local Government Studies*, 2019.
- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The impact of New Public Management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. *Health Policy*, v. 119, p. 333-34. 2015.
- ARROW, K. *Social choice and individual values*. New Haven and London: Yale University Press. 1963.
- AVELINO, B. C.; BRESSAN, V. G. F.; CUNHA, J. V. A. Estudo sobre os fatores contábeis que influenciam o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) nas capitais brasileiras. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n. 3, p. 274-29. 2013.
- BAKHTIN, M. M. *Toward a philosophy of the act*. Austin: University of Texas Press, 1993.
- BALAGUER-COLL, M. T.; PRIOR, D.; TORTOSA-AUSINA, E. On the Determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, v. 51, n. 2, p. 425-451, 2007.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, v. 3. n. 9, p. 1.078-1.092, 1984.
- BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 421-441, 2013.
- BRAGA, G. B.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, B. B. A Eficiência da atenção primária à saúde: avaliando discrepâncias. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, p. 100-107, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5. maio 2017.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. *The Calculus of Consent*. Michigan: University of Michigan Press Ann Arbor MI, 1962.
- CÂMARA, S. F.; CARVALHO, H. J. B.; SILVA, F. A. A.; SOUZA, L. L. F.; SOUZA, E. M. Cidades Inteligentes no Nordeste Brasileiro: análise das dimensões de trajetória e a contribuição da população. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 69, p. 139-159, 2016.
- CHARNES, A.; COOPER, W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.
- CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. *Textos & Contextos*, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2005.
- COASE, R. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COASE, R. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1319-1347, 2015.
- COSTA, C. E. E. L.; BUENO, R. L. S. *Economia do setor público*. São Paulo: FGV, 2008.
- D'INVERNO, G.; CAROSI, L.; RAVAGLI, L. Global public spending efficiency in Tuscan municipalities. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 61, p. 102-113, 2018.
- DEBNATH, R. M.; SHANKAR, R. Does good governance enhance happiness: a cross nation study. *Social Indicators Research*, v. 116, n. 1, p. 235-253, 2014.

- DIEL, E. H.; DIEL, F. J.; SCHULZ, S. J.; CHIARELLO, T. C.; ROSA, F. S. Desempenho de municípios brasileiros em relação à estratégia de investimento público em educação. *Desenvolvimento em Questão*, v. 12, n. 26, p. 79-107, 2014.
- DOUMPOS, M.; COHEN, S. Applying data envelopment analysis on accounting data to assess and optimize the efficiency of Greek local governments. *Omega: The International Journal of Management Science*, v. 46, p. 74–85, 2014.
- DREW, J.; KORTT, M.; DOLLERY, B. What determines efficiency in local government? a DEA analysis of NSW local government. *Economic Papers*, v. 34, n. 4, p. 243-256, 2015.
- FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Consulta ao Índice*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>> Acesso em: 5. maio 2017.
- FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Publicações Sistemas FIRJAN: pesquisas e estudos socioeconômicos*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>> Acesso em: 5. maio 2017.
- FOTINELE, N. F.; TABOSA, F. J. S.; SIMONASSI, A. G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. *Revista Ciências Administrativas*, v. 2, n. 2, p. 724-746, 2014.
- GONÇALVES, M. A.; SANTOS, L. M.; DIAS, A. T.; FERREIRA, M. A. M. Uma análise da mudança de produtividade da alocação de recursos públicos na atenção básica da saúde em municípios da região sudeste brasileira. *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 34, p. 60-74, 2012.
- GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. 2a ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- HERRERA, S.; PANG, G. Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach. *Working Paper Nº 3645*, The World Bank, Washington, Estados Unidos. 2005.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. L. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-36. 1976.
- MACÊDO, F. F. R. R.; KLOEPEL, N. R.; RODRIGUES JR., M. M.; SCARPIN, J. E. Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: estudo nos municípios do Estado do Paraná. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, p. 54-62, 2015.
- MACHADO JUNIOR, S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, p. 87-113, 2011.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. N. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATTA, I. B.; FERREIRA, M. A. M.; COTTA, R. M. M.; SIQUEIRA-BATISTA, R. Gestão da Saúde Pública: análise sobre os fatores condicionantes do desenvolvimento humano. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, v. 5, n. 1, p. 15-28, 2016.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 1, p. 82-9. 2013.
- MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 5, n. 1, p. 151-166, 2016.
- MUKOKOMA, M. M. N.; DIJK, M. P. New public management reforms and efficiency in urban water service delivery in developing countries: blessing or fad? *Public Works Management & Policy*, v. 18, n. 1, p. 23-4. 2013.
- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.
- PINHEIRO, D. A. R. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *Revista de Administração Pública*, v. 5, n. 5, p. 867-883, 2016.
- RODRIGUES, M. A. V. Democracia vs. Eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 88-104, 2017.
- SCARPIN, J. E.; MACEDO, F. F. R. R.; STAROSKY FILHO, L.; RODRIGUES JÚNIOR, M. M. Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: estudo nos municípios do estado de Santa Catarina. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 3, n. 6, p. 27-48 2012.
- SCHACHTER H. L. Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 800-81. 2007.
- SCHULZ, S. J.; GOLLO, V.; ROSA, F. S.; SCARPIN, J. E. Ranking das unidades federativas brasileiras frente ao seu desempenho na gestão de recursos da saúde. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, v. 3, n. 2, p. 75-86, 2014.

- SHEN, Y.; HERMANS, E.; BRIJS, T.; WETS, G.; VANHOOF, K. Road safety risk evaluation and target setting using data envelopment analysis and its extensions. *Accident Analysis and Prevention*, v. 48, Ed. Especial, p. 430-441, 2012.
- SILVA, A. A. P.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 15, n. 1, p. 96-114, 2012.
- SILVA, C. R. M.; ALVES, R. M. P.; DE LUCA, M. M. M.; VASCONCELOS, A. C. Eficiência da alocação de recursos públicos nas unidades da federação nos governos Lula e Dilma. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 78, p. 1-20, 2019.
- SILVA, C. R. M.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 791-801, 2019.
- SILVA, C. R. M.; FARIAS, I. F.; MARQUES, D. S.; FREIRE, M. M. A.; GUIMARÃES, D. B. A influência dos gastos públicos sobre a eficiência na utilização das receitas nas unidades da federação brasileira. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 14, n. 1, p. 135-157, 2019.
- SILVA, M. C.; OLIVEIRA, A. F.; MARTINS, J. D. M.; SILVA, J. D. G. Análise envoltória de dados na avaliação da eficiência das despesas de investimentos dos estados e do distrito federal. *Revista Universo Contábil*, v. 1. n. 3, p. 114-133, 2014.
- SKICA, T.; LEŚNIEWSKA-GONTARZ, M.; MISZCZYŃSKA, K. Measuring the efficiency of Polish municipalities - Data Envelopment Analysis approach. *South East European Journal of Economics and Business*, v. 14, n. 2, p. 54-66, 2019.
- SOUZA, F. J. V.; BARROS, C. C. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados a assistência hospitalar nos estados brasileiros. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 3, n. 1, p. 71-89, 2013.
- ŠŤASTNÁ, L.; GREGOR, M. Local Government Efficiency: evidence from the Czech Municipalities. *IES Working Paper Nº 14/2011*, IES FSV, Charles University, Praga, República Tcheca. 2011.
- TERNOSKI, D. M.; RIBEIRO, F.; CLEMENTE, A. A influência da aplicação de recursos públicos nas áreas de educação e saúde com os índices sociais nos municípios paranaenses. *Revista Capital Científico*, v. 15, n. 1, p. 98-117, 2017.
- TROMPIERI-NETO, N.; LOPES, D. A. F.; BARBOSA, M. P.; HOLANDA, M. C. Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: o caso do Ceará. In: CARVALHO, E. B. S.; HOLANDA, M. C.; BARBOSA, M. P. (Orgs.). *Economia do Ceará em Debate*, Fortaleza: IPECE, p. 57-72, 2008.
- VARELA, P. S.; MARTINS, G. A.; FÁVERO, L. L. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Revista de Administração da USP*, v. 47, n. 4, p. 624-637, 2012.
- VARELA, P. S.; PACHECO, R. S. V. M. Federalismo e gastos em saúde: competição e cooperação nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 23, n. 59, p. 116-127, 2012.
- VU TRAN, T.; NOGUCHI, M. Public efficiency in Tokyo's metropolitan local governments: the role of asset utilization and budgeting. *Public Money & Management*, 2020.

Política Pública de Turismo e Desenvolvimento Local: Análise sob o Enfoque da Escala Humana

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.142-158>

Recebido em: 25/9/2017

Aceito em: 3/3/2020

Aychá Freitas Santos,¹ João Pedro de Castro Nunes Pereira²

RESUMO

Desde o final do século 19 várias abordagens sobre o tema do desenvolvimento foram discutidas na literatura acadêmica, em especial a abordagem do desenvolvimento vinculada à concepção econômica. A partir da década de 80, entretanto, outras abordagens foram ganhando espaço no ambiente acadêmico, que passa a dar oportunidade para abordagens com enfoque social, envolvendo temáticas abrangendo as políticas públicas direcionadas à educação, saúde, moradia, saneamento, lazer, etc. Neste novo cenário de desenvolvimento, com características sociais, é que surgem autores buscando analisar a satisfação das necessidades humanas básicas. Para fins de estudo, utilizou-se a abordagem sobre Escala Humana de Max-Neef (1994) como fator central do estudo sobre as políticas públicas vinculadas ao setor turístico no Estado da Bahia. Diante do exposto, a pesquisa tem como objetivo geral propor uma estrutura analítica para avaliação das políticas públicas do turismo, na condição de agente de promoção do desenvolvimento local, sob a ótica da Escala Humana. Para tanto, optou-se pelo recorte da análise dos resultados do Proetur, considerada uma das principais ações associadas à Política Nacional de Turismo. A opção metodológica valeu-se da avaliação de indicadores sociais e econômicos ligados ao conceito da escala humana. Os resultados encontrados apontam para a pertinência da estrutura proposta que, sob esta ótica, indica uma necessidade premente de que as Políticas Públicas de Turismo priorizem sua atenção as zonas turísticas mais afastadas do litoral baiano.

Palavras-chave: Escala humana. Políticas públicas. Turismo. Estado da Bahia. Desenvolvimento local.

PUBLIC POLICY OF TOURISM AND LOCAL DEVELOPMENT: ANALYSIS UNDER THE HUMAN SCALE APPROACH

ABSTRACT

Since the end of the 19th century, several approaches on the topic of development have been discussed in the academic literature, the approach to development associated with economic strategies. However, since the 1980s, other approaches have been gaining academic space, which has shifted to space for approaches with a social focus, involving themes covering political policies directed towards education, health, sanitation, leisure, etc. development scenario, with social characteristics, that search authors seek to analyze the satisfaction of basic human needs. For study purposes, use the Max-Neef Human Scale approach (1994) as a central factor in the study of public policies related to the tourism sector in the State of Bahia. Given the above, a research has the general objective of proposing an analytical structure for the evaluation of public tourism policies, as an agent for promoting local development, from the perspective of the Human Scale. To do so, choose the Proetur results analysis feature, considered one of the main actions related to the National Tourism Policy. A methodological option for evaluating social and economic indicators associated with the concept of human scale. The results found point to the pertinence of the proposed structure from this perspective, pointing out a necessary need for public tourism policies, prioritizing its attention as tourist areas furthest from the Bahian coast.

Keywords: Human Scale. Public Policies. Tourism. State of Bahia. Local Development.

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). <http://lattes.cnpq.br/3444911432321582>. <https://orcid.org/0000-0002-6267-5156>. aychafreitas@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). <http://lattes.cnpq.br/9289298095076064>. <https://orcid.org/0000-0001-5989-7359>. jpcnpereira@gmail.com

Em que pese a importância de se estudar o desenvolvimento a partir da sua complexidade, é possível encontrar na literatura acadêmica diversos estudos trazendo distintas abordagens e concepções sobre o tema, em função do propósito de cada um desses estudos.

Historicamente o fenômeno do desenvolvimento era fundamentalmente vinculado à concepção econômica e com isso era tratado como sinônimo de crescimento. Ao longo dos anos, sobretudo a partir de 1980, o desenvolvimento começou a ser analisado como um processo de transformação social (ALVES, 2008) em que o sucesso para a promoção do desenvolvimento local passa a ser encarado como resultado da articulação dos agentes (sociais, políticos, econômicos, culturais, públicos ou privados) que propiciem a equidade, qualidade de vida e bem-estar social (ZAPATA *et al.*, 2004).

Nesse contexto, destaca-se o trabalho de Max-Neef (1994), que sugere uma abordagem do desenvolvimento sob o viés social, tendo o indivíduo como foco principal de ação, propondo que o desenvolvimento seja encarado sob uma escala humanista. O enfoque de desenvolvimento proposto por este autor permite a expansão das abordagens sobre o tema, na medida em que sob essa perspectiva os fatores econômicos são parte do processo de desenvolvimento e não seu todo. Nessa mesma linha analítica, integra-se a este pensamento do desenvolvimento à escala humana as ideias de Furtado (2000), que afirma ser o desenvolvimento não apenas um papel exclusivamente econômico, mas também a satisfação das necessidades humanas.

Associado a este cenário, no Brasil, o turismo começou a ter destaque no cenário econômico como forte dinamizador do desenvolvimento local, por possuir uma interdependência estrutural com diversos setores, principalmente com relação às indústrias de transformação, comércio, serviços públicos, etc., o qual torna-se importante para amenizar as desigualdades socioeconômicas por meio da geração de emprego e renda (SILVA, 2004). Como uma das formas de valorização dessa atividade econômica, no contexto de uma política pública específica, o Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur – vinculado à Política Nacional do Turismo, mostrou-se uma opção para a busca de melhores condições para a promoção do desenvolvimento local. Nesse contexto, o Prodetur/NE teve como diretriz criar polos turísticos com investimentos públicos em infraestrutura básica (saneamento, sistema viário e aeroviário, recuperação do patrimônio histórico, etc.). A proposta deste Programa no Nordeste foi basicamente qualificar esta região para o turismo receptivo, intervindo em áreas de interesse turístico (SOUZA; MORAIS, 2011).

Nesse contexto, entende-se que a estratégia do Prodetur como ferramenta operacional de uma política pública específica tem como base o modelo exógeno de desenvolvimento, valendo-se de estímulos e externos para iniciar um processo de desenvolvimento interno.

Considerando-se a importância teórica do enfoque da escala humana do desenvolvimento, e a necessidade em verificar o processo da eficácia de políticas públicas do turismo, o presente estudo busca propor uma estrutura analítica para avaliação das políticas públicas do turismo, na condição de agente de promoção do desenvolvimento local, sob a ótica da Escala Humana.

Dessa forma, o estudo aqui proposto tem como ponto de partida a seguinte questão: Como as políticas públicas de turismo, em especial o Prodetur, podem contribuir para a promoção do desenvolvimento local segundo a ótica da Escala Humana? Nesse sentido, o pressuposto adotado neste estudo é de que as políticas públicas destinadas ao turismo podem promover o desenvolvimento local quando os cidadãos puderem satisfazer suas necessidades sociais e econômicas.

Para tanto, este estudo traz como centro focal de suas atividades o Estado da Bahia, considerando a importância do turismo no cenário econômico baiano associado às vantagens comparativas que o Estado apresenta.

Dessa forma, este artigo está organizado em seis seções. Nesta primeira tem-se a introdução. Na segunda seção é feita uma revisão da literatura que dá sustentação teórica e empírica a este estudo: turismo, políticas públicas e o modelo da escala humana para o desenvolvimento. Na terceira seção são descritos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, bem como as limitações relacionadas ao objeto do presente estudo. Na quarta seção apresenta-se uma proposição da estrutura teórico-conceitual para análise do desenvolvimento sob o enfoque da Escala Humana. Já na quinta seção apresenta-se os resultados e as discussões da pesquisa. Por fim, registram-se as considerações finais.

REVISÃO DE LITERATURA

Turismo

Os estudos referentes ao objeto do turismo trazem distintas dimensões de análise, que por sua vez podem implicar distintas conceituações, em função das dimensões consideradas (LUCCHIARI, 1998). Aproximando-se do contexto humanístico do desenvolvimento, Urry (2000) destaca que o turismo é para as pessoas.

Para McIntosh, Goeldner e Ritchie (2003) os impactos positivos do turismo estão relacionados com o efeito multiplicador, pois pode contribuir para o desenvolvimento local além de fornecer uma qualidade de vida melhor para os cidadãos. Já Cruz (2000) analisa os impactos negativos do turismo, ou seja, especulação imobiliária, empregos temporários, falta de capacitação dos moradores locais, etc. A atividade turística “do ponto de vista social, trata-se de um modelo de turismo segregador e excludente” (RODRIGUES, 2006, p. 308).

Krippendorf (2003) propõe uma abordagem também humanizada do turismo, afirmando que “não precisamos de viagens diferentes, mas de pessoas diferentes. Somente uma outra sociedade e outras condições de vida produzirão um outro turista. Uma sociedade doente não pode produzir um turista sadio” (p. 134), ou seja, a agregação de valor ao serviço do turismo depende da condição do local em entender os requisitos dos clientes, que por sua vez devem se mostrar absolutos e conscientes na exposição e construção do turismo a que se propõem. A percepção de “turistas sadios” mostra-se como um reflexo direto de uma sociedade capaz de subsidiar as condições para que este turista construa sua consciência do desejo almejado no processo e que por isso possa usufruir plenamente do momento ofertado, criando condições plenas para satisfação diante do serviço turístico consumido. Constrói-se, portanto, uma con-

cepção pela qual o turismo passa a assumir importante papel na promoção do desenvolvimento local, inserido num amplo contexto social, cultural e econômico, atuando como um importante “componente de um conjunto mais amplo de iniciativas visando o desenvolvimento” (BRASIL, 2003, p. 145).

Nesse contexto, Cruz (2006) afirma que o turismo para ser um instrumento do desenvolvimento local e regional necessita apresentar: i) um posicionamento mais ativo dos cidadãos, e para isso a capacitação profissional torna-se fator determinante; ii) um bom entendimento de que o turismo é uma das atividades que pode gerar o desenvolvimento, mas é necessário pensar na saúde, educação, política, ou seja, deve-se relacionar o turismo com todas as questões sociais; iii) um olhar detalhado para o território, compreendendo os interesses dos turistas, comerciantes, governos, população local, etc.

Quando o foco é analisar o turismo como uma contribuição para uma sociedade mais sustentável, na qual exista qualidade de vida digna para os moradores locais e uma qualidade de serviços para os turistas tem-se que pensar em um turismo que vise ao desenvolvimento local, em que exista a participação de todos, gerando mudanças socioestruturais, com caráter endógeno (CORIOLANO, 2012).

Assim, a pesquisa aqui proposta visa a trabalhar as políticas públicas de turismo, as quais vêm ao longo dos anos crescendo no cenário econômico brasileiro, tornando-se alvo do governo para promover o desenvolvimento local/regional em áreas consideradas estratégicas em termos econômicos e sociais, por seus propositores.

Políticas públicas para o setor de turismo no Brasil

A análise da literatura sobre o tema revela que não existe uma definição consolidada sobre política pública, o que proporciona um campo de liberdade para que os pesquisadores no tema possam propor, associar e definir suas concepções de acordo com o foco e objeto de seus estudos. Para Souza (2006), o campo do conhecimento sobre políticas públicas ganhou visibilidade devido a três fatores: i) adoção de políticas restritivas de gasto; ii) substituição das políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto e iii) preocupação dos países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, em fazer coalizões políticas para alavancar o desenvolvimento e a inclusão social (SOUZA, 2006).

De acordo com Queiroz (2012), a expressão “políticas públicas” aplica-se em distintos contextos, podendo assumir as seguintes características: i) atividade governamental, ii) objetivo a ser cumprido, iii) objetivo específico, iv) decisão de governo em uma situação de emergência, v) programas, entre outras características.

Dessa forma, Rua (1998) acredita que as políticas públicas estão relacionadas com a intervenção do Estado na sociedade civil, ou seja, na distribuição de bens públicos para a sociedade. Já para Souza (2006), são instrumentos usados pelo Estado a fim de garantir direitos constitucionais aos cidadãos, principalmente aqueles voltados para a promoção de empregos, educação, saúde, infraestrutura, renda, etc.

De acordo com Queiroz (2012, p. 97) as políticas públicas são os “meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional”.

No ambiente do turismo, Cruz (2001) destaca que o marco das políticas públicas desse setor no Brasil ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2003), uma vez que nesse governo dois importantes passos foram dados na construção específica de políticas públicas de turismo: o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo – Proecotur – e o Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur/NE – que surgiu a partir da Política Nacional de Turismo, como fator crucial para alavancar a Região Nordeste para o turismo receptivo. O Prodetur/NE foi criado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – e pelo Instituto Brasileiro do Turismo – atual Embratur (CRUZ, 2001). Trata-se do primeiro programa de ações associado a uma política específica de desenvolvimento local para o turismo.

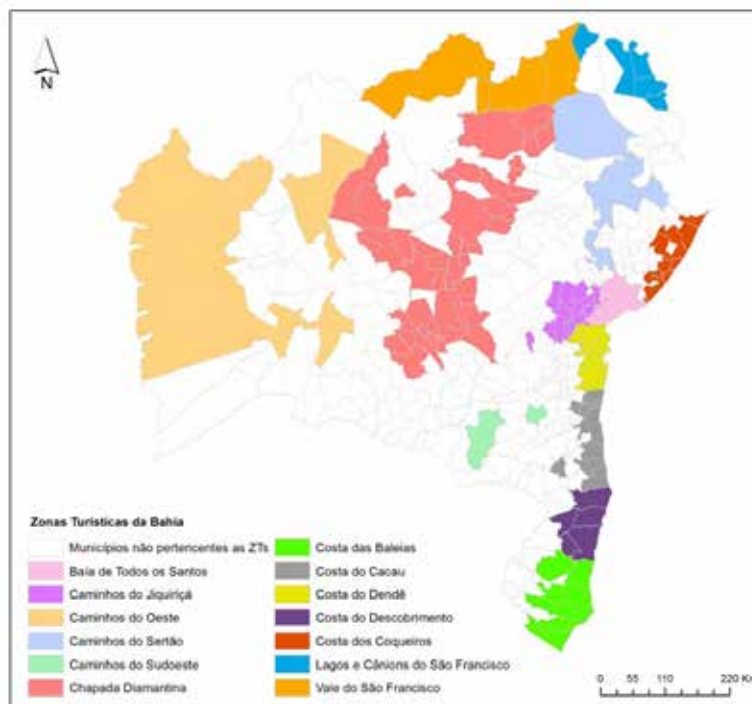
Com relação às políticas públicas associadas ao turismo no Brasil, trata-se de um movimento político historicamente recente basicamente associado a políticas de governo, representado por ações específicas associadas a planos de governo, sem, contudo, fazer parte das estruturas maiores das políticas de Estado.

No contexto baiano, o marco das políticas públicas do turismo se dá durante o período de 1991-1994, quando se observa um efetivo crescimento do turismo na Bahia, a partir da criação, em 1991, do Programa de Desenvolvimento do Turismo I da Bahia. Vale frisar que as ideias iniciais da construção do Prodetur-I/BA influenciaram mais tarde no desenvolvimento turístico do Nordeste, com base conceitual análoga e mesma denominação do Prodetur/BA, que trouxe para a Bahia mais investimentos/financiamentos e desenvolvimento (FERREIRA; DANTAS, 2013).

O Prodetur foi o primeiro marco setorial do turismo, relacionado ao seu papel como agente promotor do desenvolvimento local. Nas ações governamentais subsequentes observa-se que o desenvolvimento local se apresentava como um resultado indireto de atividades, que em muitos casos, como na questão dos eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíada) trouxeram um caráter muito mais de alavancamento econômico pontual (durante o desenrolar das atividades) do que pensado e planejado no longo prazo.

Buscando promover a instituição de políticas públicas e ações de desenvolvimento, o Ministério do Turismo, para fins de planejamento, adotou uma classificação de território, considerando aspectos sociais, econômicos e culturais. Assim, no cenário baiano, foram definidas 13 Zonas Turísticas, com base nos marcos territoriais da Política Nacional do Turismo: Baía de Todos os Santos, Caminho do Jiquiriçá, Caminhos do Oeste, Caminhos do Sertão, Caminhos do Sudoeste, Chapada Diamantina, Costa das Baleias, Costa do Cacau, Costa do Dendê, Costa do Descobrimento, Costa dos Coqueiros, Lagos e Cânions do São Francisco e Vale do São Francisco (Figura 1). Esta divisão das Zonas Turísticas do Estado da Bahia iniciou-se no ano de 2013 e teve como critérios adotados as seguintes especificações: possuir oferta turística; apresentar características semelhantes e aspectos que identifiquem os municípios que compõem as regiões; ser limítrofe ou contígua. Com isso, o Estado da Bahia apresenta 13 Zonas Turísticas com 154 municípios que vão do litoral ao sertão e ao cerrado, além de serras e montanhas (BRASIL, 2015).

Figura 1 – Mapa das 13 Zonas Turísticas do Estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Turismo.

Dessa forma, o estudo aqui proposto destaca o Prodetur o principal programa para a promoção do desenvolvimento local, pois trabalha com questões relacionadas às necessidades humanas básicas, como saúde, educação, renda, lazer, etc.

Escala humana como base norteadora do desenvolvimento local

Alguns estudos nacionais e internacionais já apontam para a teoria da escala humana como sendo o aspecto primordial para o desenvolvimento local. Destacam-se aqui as contribuições, no âmbito nacional, as obras de Santos (2000) “*Por uma outra Globalização. Do pensamento único à consciência universal*”; Coriolano (2003) “*Os limites do desenvolvimento e do Turismo*”; Dowbor (2008) com “*Democracia econômica: alternativas de gestão social*”. Já no cenário internacional tem-se a obra do chileno Max-Neef (1994) “*Desarrollo a escala humana – conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*”; de Hevia (2003) “*Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad*”, etc.

O desenvolvimento na escala humana rompe com os paradigmas da economia ortodoxa quando propõe um desenvolvimento voltado para a qualidade de vida das pessoas, ou seja, quando todos os indivíduos satisfazem suas necessidades básicas. Este conceito foi desenvolvido pelo Centro de Alternativas de Desarrollo – Cepaur – no Chile e pela Fundação *Dag Hammarskjold*, na Suécia, em 1986, em especial por Manfred Max-Neef e apoio de Antonio Elizalde Hevia e Martín Hoppenhayn (GONZÁLEZ, 2009).

Para Max-Neef (1994), as necessidades humanas são as mesmas em qualquer tempo e cultura, o que se modifica são os modos empregados na sua forma de satisfação e os recursos utilizados para alcançar suas necessidades. Este autor propôs um sistema de matriz das necessidades fundamentais aplicadas aos países europeus e latino-americanos. A matriz, que traz a relação das necessidades humanas em duas ca-

tegorias: axiológicas (subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, ócio, criação, identidade e liberdade) e existenciais (ser, estar, fazer e ter), foi de suma importância, pois quando relacionados a partir das linhas e colunas percebe-se os “satisfatores” que são os meios de atender às necessidades. Vale frisar a importância desses meios (“satisfatores”) para o desenvolvimento local, pois quando a necessidade humana não é satisfeita de maneira adequada pode produzir patologias coletivas (doenças), como o desemprego, a marginalidade, entre outras (MAX-NEEF, 1994).

Os “satisfatores”, segundo Alkire (2002), são denominados como “ingredientes para a qualidade de vida”. Este autor traz as contribuições dos seguintes autores: Martha Nussbaum, que resgata as dimensões vida, saúde, interação, emoções, raciocínio prático, etc.; Deepa Narayan *et al.*, com as dimensões bem-estar material, bem-estar do corpo, bem-estar social, segurança, liberdade de escolha e ação; bem-estar psicológico; Doyal e Gough, que abordam as dimensões comida, água, casa protegida, trabalho, ambiente físico, cuidados de saúde, segurança na infância, relações primárias significantes, segurança física, segurança econômica, controle de nascimento seguro, educação básica, etc. (ALKIRE, 2002).

Vale frisar que estes “satisfatores” denominados por Max-Neef (1994) também são encontrados com outra nomenclatura na obra dos economistas Musgrave e Musgrave (1980), os quais analisam a teoria e a prática das finanças públicas e a relação das três funções econômicas (alocativa, distributiva e estabilizadora) que o Estado apresenta. Para Musgrave e Musgrave (1980), os “satisfatores” na função alocativa são considerados bens públicos (rodovias, iluminação, segurança, saneamento, etc.) e semipúblicos (educação, saúde, desenvolvimento, etc.). Estes “satisfatores” destinam-se às necessidades básicas da população. Neste aspecto, o presente estudo identifica que os “satisfatores” de Max-Neef (1994) juntamente com as abordagens destes autores citados por Alkire (2002) e dos economistas Musgrave e Musgrave (1980) podem ser relevantes para a criação das dimensões e dos indicadores voltados para as políticas públicas do turismo sob o enfoque da escala humana.

Contribuições da literatura para a construção da estrutura analítica

Com base na revisão abordada, foi desenvolvida a estrutura teórico-conceitual a que se propôs o presente estudo, envolvendo os principais aspectos discutidos no ambiente acadêmico englobando o fenômeno do desenvolvimento local sob o enfoque da escala humana e o setor do turismo.

Para a construção da estrutura analítica foram utilizadas as ideias de Max-Neef (1994) sobre a Escala Humana e o uso dos “satisfatores”, assim como dos autores Alkire (2002) com os “ingredientes para a qualidade de vida” e Musgrave e Musgrave (1980) com os bens públicos e semipúblicos.

As necessidades (“satisfatores”) encontradas na literatura destes autores citados foram: emprego, renda, educação, saúde, saneamento e desenvolvimento. Já os indicadores que mais se identificavam com os “satisfatores” propostos foram: emprego formal nas Atividades Características do Turismo – ACTs; número de estabelecimentos turísticos representados por hotéis e similares, segundo classificação apresentada em IBGE (2003); renda média mensal do trabalhador formal; taxa de analfabetismo; número de matrículas iniciais; número de estabelecimentos de ensino; número de leitos hos-

pitalares; cobertura de água nos domicílios; cobertura de esgoto nos domicílios; coleta de lixo nos domicílios; Índice de Qualidade de Vida – IQV; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. A partir destes indicadores foi possível identificar as dimensões, a saber: Empregabilidade; Renda; Educação; Saúde; Saneamento; Qualidade de vida (Quadro 1).

Quadro 1 – Síntese das necessidades humanas e suas respectivas dimensões e indicadores

AUTORES	NECESSIDADES	INDICADORES	DIMENSÕES
MAX-NEEF (1994) (SATISFATORES)	1) Emprego 2) Renda 3) Educação 4) Saúde 5) Saneamento 6) Desenvolvimento	1) Emprego formal nas ACTs. 1) Número de estabelecimentos turísticos. 2) Renda média mensal do trabalhador formal. 3) Taxa de analfabetismo. 3) Número de matrículas iniciais.	1) Empregabilidade 2) Renda 3) Educação 4) Saúde 5) Saneamento 6) Qualidade de vida
ALKIRE (2002): Martha Nussbaum Deepa Narayan <i>et al.</i> Doyal e Gough (INGREDIENTES PARA A QUALIDADE DE VIDA)	1) Emprego 2) Renda 3) Educação 4) Saúde 5) Saneamento 6) Desenvolvimento	3) Número de estabelecimentos de ensino. 4) Número de leitos hospitalares. 5) Cobertura de água nos domicílios. 5) Cobertura de esgoto nos domicílios.	
MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980) (BENS PÚBLICOS E SEMIPÚBLICOS)	3) Educação 4) Saúde 5) Saneamento 6) Desenvolvimento	5) Coleta de lixo nos domicílios. 6) Índice de Qualidade de Vida – IQV. 6) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.	

Fonte: MUSGRAVE; MUSGRAVE (1980); MAX-NEEF (1994); ALKIRE (2002), adaptado por Aychá Freitas Santos (2016).

Com base nessa estrutura pretende-se viabilizar a avaliação dos resultados de um programa específico associado a uma Política Nacional do Turismo, o Prodetur, sob o enfoque específico da Escala Humana, trazendo uma nova perspectiva analítica a este setor da economia nacional.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O problema indutor deste estudo volta-se ao entendimento de como o Prodetur, como um dos mais bravos operacionais da Política Nacional de Turismo, pode contribuir para a promoção do desenvolvimento local, segundo a ótica da Escala Humana.

Dada a complexidade do propósito deste estudo, optou-se por mesclar diferentes estratégias de pesquisa. No primeiro momento utilizou-se a pesquisa histórica para compreender melhor as políticas públicas inseridas tanto no Brasil quanto no Estado da Bahia. No segundo momento foi priorizada a busca da identificação dos principais aspectos que Max-Neef e outros autores, voltados para esta abordagem da “Escala Humana”, consideram importantes para a qualidade de vida das pessoas. Já no terceiro momento buscou-se a identificação dos dados secundários, associados direta ou indiretamente à atividade do turismo, obtidos nos bancos de dados do governo federal e do Estado da Bahia: Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Ministério do Trabalho: Rais/Caged, Ministério da Saúde: Datasus; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

A organização dos dados coletados deu-se por intermédio de cada dimensão (empregabilidade, renda, educação, saúde, saneamento, qualidade de vida) e dos respectivos indicadores (emprego formal nas ACTs; número de estabelecimentos turísticos; renda média mensal do trabalhador formal; taxa de analfabetismo; número de matrículas iniciais; número de estabelecimentos de ensino; número de leitos hospitalares; cobertura de água nos domicílios; cobertura de esgoto nos domicílios; coleta de lixo nos domicílios; IQV; IDHM.), os quais foram criados a partir da literatura dos autores Musgrave e Musgrave (1980), Max-Neef (1994) e Alkire (2002), demonstrados na seção anterior e no Quadro 1. Para discussão e análise destes dados foi realizado um *ranking* com os 154 municípios baianos pertencentes exclusivamente as 13 Zonas Turísticas, nos anos 2000 e 2010.

ESTRUTURA TEÓRICO-CONCEITUAL PARA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO GERADO PELO SETOR DE TURISMO, SOB O ENFOQUE DA ESCALA HUMANA

A obra de Max-Neef (1994) não aponta quais os indicadores são fundamentais para sanar as necessidades humanas básicas, mas a partir da pesquisa identificou-se por meio de uma revisão de literatura dos autores Musgrave e Musgrave (1980), Max-Neef (1994) e Alkire (2002), alguns satisfatores/indicadores que se encontram presentes na formulação de políticas públicas e que visam à qualidade de vida do indivíduo: renda, emprego, saúde, educação, saneamento e desenvolvimento. Diante das abordagens teóricas e conceituais consideradas neste estudo, foram identificados os seguintes indicadores, agrupados em suas respectivas dimensões de análise:

- i) Dimensão Empregabilidade:* está vinculada às medidas específicas dos aspectos relacionados às necessidades humanas, associados à geração de riqueza. Os indicadores utilizados foram “emprego formal por Atividades Características do Turismo – ACTs” e “número de estabelecimentos turísticos”. Neste estudo para a composição dos indicadores relativos a dimensão “Empregabilidade” foi embasada nos dados disponibilizados pelo Cnae 95 (referente ao ano 2000) e Cnae 2.0 para o ano de 2010. Com estes dois indicadores é possível fazer uma análise da geração de empregos no setor e sua relação com o número de unidades de negócio.
- ii) Dimensão Renda:* considerada um elemento essencial de subsistência e vista como uma das maneiras de sanar as necessidades humanas básicas. O indicador associado a esta dimensão é “renda média mensal do trabalhador formal no setor do turismo”, sendo o rendimento médio dos trabalhadores, de um determinado grupo, que apresentam as mesmas atividades turísticas para cada período de análise. Seguem a classificação das ACTs da Cnae 95 e Cnae 2.0.
- iii) Dimensão Educação:* os indicadores desta dimensão fazem relação não exclusiva com o setor do turismo, mas são relevantes no contexto das políticas públicas, uma vez que se relacionam a várias dimensões essenciais para o atendimento das necessidades básicas e o bem-estar social, indo de encontro às proposições de Max-Neef (1994). Nesse contexto, a presente dimensão engloba três indicadores: o indicador “taxa de analfabetismo”, que corresponde ao percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Os indica-

dores “número de matrículas iniciais” e “número de estabelecimentos de ensino” abrangem as variáveis relacionadas à Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, nas dependências administrativas estadual, federal, municipal e privada.

- iv) *Dimensão Saúde*: é uma das necessidades fundamentais e um direito de todos os cidadãos, garantidos na Constituição Federal de 1988. O conceito de saúde acha-se aqui associado à inclusão dos fatores relativos a doenças associados às questões sociais. Nesse contexto, entende-se que o indicador “número de leitos hospitalares” supra o propósito analítico deste estudo, uma vez que mede a relação entre a oferta de leitos hospitalares e a população residente na mesma área geográfica. Este indicador traz relação direta com a abordagem humanística do desenvolvimento, que por sua vez está relacionado às políticas setoriais de desenvolvimento econômico, que também se relacionam à construção da base dos fatores essenciais associados à qualidade de vida. Além disso, este indicador permite contextualizar o *status* da infraestrutura de saúde nas regiões turísticas, sobretudo permitindo identificar a capacidade de atendimento à demanda gerada pela atividade turística regional.
- v) *Dimensão Saneamento*: é importante para as políticas públicas do turismo, como forma de propiciar à região melhorias na infraestrutura urbana e conseqüentemente maior atração de turistas. Este é um dos fatores considerados relevantes no Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur – o qual deixa claro a importância de investimentos voltados para a área do saneamento. Nesta perspectiva foram considerados os indicadores “cobertura de água nos domicílios (água canalizada rede geral)”, “cobertura de esgoto nos domicílios (rede geral de esgoto)” e “coleta de lixo nos domicílios (coletado por serviço de limpeza)”.
- vi) *Dimensão Qualidade de Vida*: para Max-Neef (1994), as necessidades humanas serão sanadas quando houver de fato uma qualidade de vida digna e bem-estar social e nesse sentido Villota (1981) apresenta o “Índice de Qualidade de Vida – IQV” – composto por três variáveis: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil e taxa de alfabetização da população, considerados elementos essenciais para a qualidade de vida de um ser humano. O cálculo do IQV é realizado a partir da média aritmética destas três variáveis. Esta dimensão é construída com base no IQV, que é um índice que, associado ao Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios – IDH – M –, trata das características peculiares do desenvolvimento humano no município em um determinado período, o qual consiste na média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL SOB A ÓTICA DA ESCALA HUMANA NAS ZTS – BAHIA

Nesta seção serão analisados os municípios e suas respectivas Zonas Turísticas a partir dos indicadores escolhidos e dimensões, os quais podem contribuir para o desenvolvimento local sob o enfoque da Escala Humana. A seguir são apresentados, para cada uma das dimensões analíticas propostas, os resultados, em função da estrutura proposta neste estudo.

Dimensão Empregabilidade

No ano 2000 foram gerados nos 154 municípios das 13 Zonas Turísticas do Estado da Bahia um total de 44.067 empregos formais com ACTs. Já no ano 2010 este número de empregos formais passou para 83.698. Vale frisar, no entanto, que a análise do crescimento do nível de empregados no setor de turismo não pode ser unilateralmente associada a uma política setorial, “haja vista que o nível de emprego na atividade turística é condicionado, não apenas ao próprio nível de desenvolvimento da atividade, mas também a aspectos como a sazonalidade e, sobretudo, a questões de caráter macroeconômico” (MATIAS, 2008, p. 129-130). Em relação ao município que apresentou maior número de empregos formais com ACTs em 2000 e 2010 destaca-se Salvador, com respectivamente 28.157 e 38.170 empregos formais.

Quanto aos segmentos das ACTs o que mais cresceu em relação ao Estado da Bahia nos anos 2000 e 2010 foi o segmento de alimentação, com 48,61% e 47,73% respectivamente. Vale frisar que esse crescimento do segmento de alimentação limita a análise do turismo, pois este setor não é considerado exclusivamente da atividade turística, apesar de ser bastante relacionado.

Com relação ao número de estabelecimento turísticos, em 2000 foram criados 4.801 estabelecimentos turísticos e em 2010 este número alcançou a marca de 9.297 nas 13 Zonas Turísticas baianas. A sua distribuição está concentrada na Zona Turística Baía de Todos os Santos, com 55,78% e 42,77% dos estabelecimentos, no período 2000 e 2010, respectivamente. Resultado semelhante foi também observado para o indicador “número de emprego formal nas ACTs”, enfatizando assim que as políticas públicas do turismo, principalmente Prodetur/NE, continuam beneficiando a Zona Baía de Todos os Santos e seus respectivos municípios. Quando analisados os municípios isoladamente foi possível notar que tanto no ano 2000 quanto no ano 2010 o município de Salvador ocupou a primeira posição no número de estabelecimentos turísticos.

Nota-se, no entanto, que tanto o indicador de “número de empregos formais nas ACTs” quanto o indicador “número de estabelecimentos turísticos” apresentam uma realidade diferente dos objetivos do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia. Os indicadores foram essenciais para observar que a política pública adotada pelo Prodetur/BA ainda não se tornou efetiva, uma vez que não houve de fato uma melhoria significativa dos municípios de pequeno porte, contemplando com investimentos aqueles que já possuem outras atividades econômicas de maior relevância para o crescimento do Estado, principalmente os que fazem parte da Região Metropolitana de Salvador, além dos municípios que estão próximos ao litoral.

De maneira global, sob o foco analítico das políticas públicas, os resultados dessa dimensão analítica sugerem que as políticas públicas voltadas para o turismo ainda se apresentam presas à hierarquia do tipo *top-down*, em que a participação dos alvos dessas políticas nem sempre assumem papel protagonista no processo. Isso se dá, fundamentalmente, em razão de que o turismo ainda não se consolidou no Brasil como uma atividade dotada de políticas de Estado, que transpassam governos e suas políticas de gestão.

Dimensão Renda

No que diz respeito aos rendimentos mensais oriundos dos empregos formais das atividades características do turismo, verificou-se que a renda média mensal do trabalhador formal nos municípios baianos das 13 Zonas Turísticas foi de R\$ 176,00 no ano 2000 e no ano 2010 a renda média mensal nos municípios das Zonas Turísticas foi de R\$ 510,00. Percebe-se uma tímida valorização da renda nos municípios da Bahia que possuem o turismo como atividade crucial para a economia, pois se comparado com o salário mínimo no período de 2000³ e 2010⁴, R\$ 151,00 e R\$ 510,00 respectivamente, observa-se que o setor do turismo ficou acima desse parâmetro no ano 2000 e no ano 2010 obteve o mesmo valor.

Os municípios considerados de pequeno e médio porte foram os mais beneficiados com as atividades características do turismo. Em 2000 o município com maior rendimento médio mensal foi Castro Alves (R\$ 674,00), inserido na Zona Turística Caminhos do Jiquiriçá, e no ano 2010 o município que ocupou o primeiro lugar foi Una (R\$ 1.307,00), inserido na Zona Turística Costa do Cacau.

Dimensão Educação

A análise mostra nos 154 municípios das 13 Zonas Turísticas da Bahia, no ano 2000, uma variação entre 5,7% e 46,4% analfabetos. Esta faixa foi reduzida no ano 2010 para valores entre 3,9% e 39,1% de analfabetos. O município com maior taxa de analfabetos em 2000 foi Maraú, com 46,4%, e o com menor taxa de analfabetos no mesmo ano foi Salvador, com 5,7%. Em 2010 o município com maior taxa foi Itapicuru, com 39,1%, e Salvador manteve-se como o de menor taxa de analfabetismo, com 3,9% de analfabetos. Nota-se, portanto, uma redução de analfabetos nos 154 municípios, possivelmente fruto de políticas públicas específicas desenvolvidas pelos governos federal e estadual no período de estudo, nos anos 2000 e 2010, políticas específicas como o Programa Estadual Topa – Todos Pela Educação, entre outras.

O Prodetur/BA é uma das políticas públicas que tem como diretriz alavancar a educação nos municípios baianos que são considerados atrativos turísticos. Não se pode deixar de considerar, entretanto, que neste mesmo período (2000/2010) houve melhora na geração de renda dos trabalhadores associados ao turismo, que por sua vez sugere maior disponibilidade para conseguir acesso e manutenção às estruturas de ensino, associadas a essas políticas.

A Zona Turística com maior número de matrículas iniciais no período 2000/2010 foi a Baía de Todos os Santos, com 32,82% e 28,81% respectivamente. Já a Zona com menor número de matrículas iniciais no período 2000/2010 e que obteve a mesma porcentagem foi Lagos e Cânions de São Francisco, com 1,88%. Esses dados evidenciam uma tendência já observada nas outras dimensões, de maior acesso a políticas públicas a localidades mais populosas. Quando analisados os municípios baianos separadamente percebe-se que Salvador lidera a lista no ano 2000 e no ano 2010, com 761.965 e 548.485 matrículas respectivamente.

³ R\$ 210,00 (Lei 9.971/2000).

⁴ R\$ 510,00 (Lei 12.225/2010)

O número de matrículas iniciais segue o mesmo comportamento observado para os indicadores referentes às matrículas. O município com maior número de estabelecimentos de ensino nos anos 2000 e 2010 foi Salvador, com respectivamente 2.006 e 2.071. Já o município que teve o menor número de estabelecimentos de ensino nas 13 Zonas Turísticas em 2000 foi Rodelas, com apenas 16 estabelecimentos, e em 2010 o município com menor número de estabelecimentos foi Dom Macedo Costa, com apenas 15 estabelecimentos, o mesmo município com menor número de matrículas iniciais no período de 2000/2010.

Os indicadores aqui analisados foram capazes de avaliar que há ainda uma carência quanto ao número de pessoas analfabetas, principalmente no interior da Bahia, o que pode dificultar na geração de empregos relacionados às atividades características do turismo.

Dimensão Saúde

Quando avaliado o número total de leitos hospitalares nos 154 municípios baianos, no período 2000/2010, verificou-se um aumento absoluto de 20.870 para 21.100 leitos hospitalares, respectivamente. Verifica-se que a Zona Turística com maior quantidade de leitos hospitalares, nos anos 2000 e 2010, é a Zona Baía de Todos os Santos, com 40,41% e 40,84% respectivamente. Quando analisados os municípios baianos individualmente, notou-se que o município com maior número de leitos hospitalares, nos anos 2000 e 2010, foi Salvador, com 7.451 e 7.799 leitos respectivamente. Quando verificados os municípios com menor número de leitos hospitalares no período 2000/2010, em 2000 o município de Saubara, com 8 leitos hospitalares, foi o que apresentou o menor número de leitos e em 2010 este *status* ficou para o município de Candeal, com 3 leitos hospitalares.

Esses resultados relacionados à disponibilização de leitos hospitalares sugerem uma fragilidade dos equipamentos de saúde tanto para a população residente quanto para os visitantes/turistas, para quem esses equipamentos devem ser considerados. Nesse contexto vale frisar que as ideias de Max-Neef (1994) sobre o Desenvolvimento na Escala Humana, consideram além da infraestrutura básica eficaz (escolas, postos de saúde, saneamento, etc.), uma qualidade melhor no atendimento às necessidades públicas, entre elas, neste caso: o acesso à saúde. A dimensão saúde também é essencial para o turismo, pois quando o município apresenta alto índice de doentes deixa de ser apreciado pelos turistas.

Dimensão Saneamento

Com relação à estrutura de saneamento básico, nas Zonas Turísticas estudadas existiam em 2000 1.526.847 domicílios com água canalizada, e em 2010 este número aumentou para 2.419.368, representando um crescimento na ordem de 58,46% no período. A Zona Turística com maior sistema de abastecimento de água por rede geral nos domicílios, no período 2000/2010, foi Baía de Todos os Santos, com 45,91% (700.928 domicílios) e 40,11% (970.325 domicílios) respectivamente. Este grande resultado encontrado na Zona Baía de Todos os Santos só foi possível devido aos investimentos realizados para o setor de saneamento (BAHIA, 2003).

Quando analisados os 154 municípios separadamente, pôde-se verificar que o município de Salvador cresceu no número de domicílios com cobertura de água canalizada por rede geral. Segundo Bahia (2003), o município de Salvador possuía em 2000 um total de 651.293 domicílios, dos quais 628.854 eram contemplados com cobertura de água canalizada por rede geral, o que corresponde a mais de 95% da população com atendimento ao sistema da rede geral de abastecimento. O município que possui menor cobertura de água canalizada por rede geral no período 2000/2010 foi Dom Macedo Costa, com respectivamente 308 e 1.063 domicílios com água canalizada. Esses dados sugerem o fortalecimento da tendência observada neste estudo, da concentração de benefícios provenientes de políticas públicas nas áreas com maior acumulação populacional.

Mesmo comportamento foi observado aos dados relativos à coleta de esgoto, que demonstram haver em 2000 847.434 domicílios com cobertura de esgoto rede geral, nos 154 municípios pertencentes as 13 Zonas Turísticas do Estado da Bahia. Já em 2010 houve um aumento percentualmente expressivo de domicílios com cobertura de esgoto rede geral, passando a ter 2.755.843 de domicílios nas 13 Zonas Turísticas da Bahia, representando um crescimento de 225,2%. Trata-se de um crescimento bem superior ao observado no mesmo período para o abastecimento de água nos domicílios. A Zona Turística com maior cobertura de esgotamento sanitário na modalidade rede geral, no período 2000/2010, foi a Zona Baía de Todos os Santos, com 61,09% e 30,33% domicílios respectivamente.

Atenta-se para o fato de que muitos municípios, em 2000, com situações precárias no sistema de esgotamento sanitário, foram da Zona Turística Chapada Diamantina, Baía de Todos os Santos, Caminhos do Jiquiriçá, Caminhos do Oeste, Caminhos do Sertão e Costa dos Coqueiros. Em 2010 os municípios com situações precárias no sistema de esgotamento sanitário foram das Zonas: Caminhos do Jiquiriçá, Caminhos do Sertão, Chapada Diamantina e Costa dos Coqueiros. Nota-se a partir do indicador “cobertura de esgoto rede geral” que os municípios baianos das Zonas Turísticas possuíam no período 2000/2010 uma deficiência ainda grande no sistema de esgotamento sanitário em relação ao sistema de abastecimento de água, principalmente aqueles considerados de pequeno porte.

A Zona Turística Baía de Todos os Santos é a que possui maior cobertura de coleta de lixo por serviço de limpeza no período 2000/2010, com respectivamente 42,28% e 35,56% domicílios, respectivamente. A Zona Turística Baía de Todos os Santos foi a mais contemplada com investimentos na área de saneamento, isto porque os governos federal e estadual instituíram o Programa Baía Azul na Zona Turística (BAHIA, 2011). Já a Zona Turística com menor número de domicílios que apresentaram a coleta de lixo por serviço de limpeza em 2000 foi a Costa do Dendê, com 1,46%, e em 2010 a Zona Turística que ocupou a última posição foi Lagos e Cânions do São Francisco, com 1,93%. Em relação ao município com maior cobertura de coleta de lixo por serviço de limpeza, no período 2000/2010 foi Salvador, com respectivamente 436.868 e 525.923 domicílios.

Também é relevante apontar que a análise destes indicadores apresentados na dimensão saneamento torna-se importante para o desenvolvimento local sob o enfoque da Escala Humana. Quando a infraestrutura pública é adequada, o setor turístico pode alavancar na localidade, possibilitando o desenvolvimento.

Dimensão Qualidade de Vida

Dos 154 municípios baianos, indutores do turismo, pertencentes as 13 Zonas Turísticas, possuíam uma variação, em 2000, de 16,25 a 31,78 de IQV e em 2010 esta variação foi de 21,66 a 33,19 de IQV. O município de Salvador foi o que teve maior IQV no período 2000/2010, com respectivamente 31,78 e 33,19. Quando observados os municípios com menores índices de qualidade de vida, nota-se que Itapicuru é o que possui menor IQV, tanto no ano 2000 quanto no ano 2010, com respectivamente, 16,25 e 21,66. As Zonas Turísticas dos municípios com maiores IQV foram: Baía de Todos os Santos, Caminhos do Oeste, Caminhos do Sertão, Caminhos do Sudoeste, Chapada Diamantina, Costa do Cacau e Costa dos Coqueiros, ou seja, das 13 Zonas Turísticas, 7 apresentam municípios com maior IQV no período 2000/2010.

Com relação ao IDH-M no ano de 2000, foi observada uma variação nos municípios indutores do turismo na Bahia de 0,283% a 0,654%, correspondente às faixas de classificação Pnud, entre “muito baixo” a “médio”. Já no ano 2010 houve uma melhora no espectro desta variação. Nesse ano a variação foi de 0,486% a 0,759%, classificando-se como “muito baixo” a “alto”. Quando verificados os municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, notou-se que Salvador no período 2000/2010 obteve o maior IDH-M entre os municípios pertencentes as 13 Zonas Turísticas da Bahia, com respectivamente 0,654% e 0,759%. Atenta-se para o fato de que o IDH-M do município de Salvador, no período 2000/2010, estava acima do IDH do Estado da Bahia (0,512% e 0,660%) e do Brasil (0,612% e 0,727%).

Os indicadores utilizados na dimensão qualidade de vida foram essenciais para reforçar a linha de entendimento de que o desenvolvimento, sobretudo quando associado à dimensão humana de sua concepção, só pode ser considerado quando as necessidades básicas sociais são atendidas. Os resultados aqui obtidos revelaram ao mesmo tempo um tímido acréscimo de renda no período analisado, ao mesmo tempo que neste mesmo período carências estruturais, sobretudo na área de saneamento, também compuseram este cenário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi propor uma estrutura analítica para avaliação das políticas públicas do turismo, na condição de agente de promoção do desenvolvimento local, sob a ótica da Escala Humana. Vale frisar que as dimensões empregabilidade e renda estão diretamente relacionadas com as políticas públicas do turismo, e que a presença das dimensões da educação, saúde, saneamento e qualidade de vida tornam-se essenciais para a avaliação das políticas públicas sob o enfoque do desenvolvimento local pela lente da Escala Humana e também mostram-se relacionadas às atividades turísticas, seja como reflexo do aumento da renda proporcionada por esta atividade, ou pelo suporte à estrutura capaz de absorver os turistas ou de garantir a força de trabalho local.

Diante das políticas públicas do turismo apresentadas neste artigo, evidenciou-se que o Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur – mostrou afinidade com o princípio do desenvolvimento local a partir da ótica humanística, apresentada por Max-Neef (1994), ao mesmo tempo que mantém um intenso caráter de exigência quanto à proposição e estratégias operacionais de uma política específica. A análise dos resulta-

dos deste estudo revela que o Prodetur/BA, mesmo valendo-se dessa afinidade, apresentou um caráter relacionado ao desenvolvimento exógeno, os recursos/investimentos viabilizados para a melhoria da infraestrutura básica dos municípios turísticos baianos concentrou-se nas áreas já então desenvolvidas e com um crescimento significativo nos setores econômicos, não somente no setor turístico.

Diante disso, constata-se que as políticas públicas do turismo, tanto federal quanto estadual, trouxeram seus maiores impactos positivos aos lugares que já possuem atrativos turísticos historicamente consolidados, enquanto outros municípios, que carecem de maiores atrativos turísticos e infraestrutura básica, não tiveram os mesmos investimentos e conseqüentemente a mesma proporção de resultados.

Vale frisar, no entanto, que as políticas públicas podem contribuir para a promoção do desenvolvimento local, sob o enfoque da Escala Humana, quando atenderem às necessidades básicas do cidadão, ou seja, quando estes forem assistidos efetivamente nos setores da saúde, do saneamento básico, da educação, etc. Dessa forma, avaliar as políticas públicas a partir do embasamento teórico de Max-Neef (1994) sobre a Escala Humana, assim como da matriz das necessidades básicas e seus “satisfatores”, torna-se uma das alternativas para a análise do desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S. Dimensions of Human Development. *World Development*, 30 (2), p. 181-205, 2002.
- ALVES, J. A. B. *O turismo como fator de contribuição para o desenvolvimento local: uma análise do planejamento municipal de Piraquara – Paraná*. 2008. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão do Turismo) – Universidade Federal do Paraná, Departamento de Turismo, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Curitiba, 2008.
- BAHIA. Secretaria de Turismo do Estado da Bahia. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS – Salvador e entorno*. Bahia, Brasil, 2003.
- BAHIA. Secretaria de Turismo do Estado da Bahia. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS – Baía de Todos os Santos*. Bahia, Brasil, 2011.
- BRASIL. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas*. 2003-2007. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- BRASIL. *Ministério do Turismo*. 2015. Disponível em: www.turismo.gov.br. Acesso em: 17 fev. 2016.
- CORIOLOANO, L. N. Os limites do desenvolvimento e do turismo. In: *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 1, n. 2, p. 161-171, 2003. ISSN 1695-7121.
- CORIOLOANO, L. N. A contribuição do turismo ao desenvolvimento local. In: PORTUGUEZ, Anderson Pereira; SEABRA, Giovanni; QUEIROZ, Odaléia Telles M. M. (org.). *Turismo, espaço e estratégias de desenvolvimento local*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012. 396 p. Disponível em: <http://www.geociencias.ufpb.br/~paulorosa/Documentos/Divulgacao/livros/livroGEPTEEDL.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.
- CRUZ, R. de C. A. da. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.
- CRUZ, R. de C. A. da. *Introdução à geografia do turismo*. São Paulo: Roca, 2001.
- CRUZ, R. de C. A. da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso, 2006.
- DOWBOR, L. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 214 p.
- FERREIRA, L. da S.; DANTAS, E. W. C. Decurso histórico do turismo no Estado da Bahia: Antônio Carlos Magalhães (ACM) e a cultura local como fatores intervenientes para o desenvolvimento da atividade. In: *GeoTextos*, v. 9, n. 1, p. 113-127, jul. 2013.
- FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento – enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GONZÁLEZ, G. B. *Desarrollo a escala humana*. 2009. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20090306050424/http://tsocial.ulagos.cl/apuntes/desarrolloescalahumana.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2016.

- HEVIA, A. E. *Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA – Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2003. Disponível em: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/elizalde01.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Economia do Turismo. *Uma Perspectiva Macroeconômica*, v. 2009, 2003.
- KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo: por uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Tradução Contexto Traduções. 3. ed. São Paulo: Aleph, 2003.
- LUCHIARI, M. T. D. P. Urbanização turística – um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: LIMA, Luiz Cruz (org.). *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico*. Fortaleza: Ed. Uece, 1998. p. 15-29.
- MATIAS, K. C. de O. *Políticas públicas para geração de empregos: considerações sobre o Proger Turismo*. 2008. Dissertação (Mestrado) – UFPB, João Pessoa, 2008.
- MAX-NEEF, M. *Desarrollo a escala humana – conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria Editorial. 1994. 148p. Disponível em: http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escala_humana.pdf. Acesso em: 8 nov. 2015.
- MCINTOSH, R. W.; GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. *Turismo: planeación, administración y perspectivas*. México: Limusa, 2003.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980. 673 p.
- QUEIROZ, R. B. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: InterSaberes; Livro Eletrônico, 2012.
- RODRIGUES, A. B. Turismo e territorialidades plurais: lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: CLACSO, 2006. p. 297-315.
- RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. de (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SILVA, J. A. S. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. 2004. 480 f. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes; USP, 2004. V. 1 e v. 2.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 4 dez. 2015.
- SOUZA, R. O. de; MORAIS, J. M. L. *Políticas públicas para o turismo: uma forma de incrementar o desenvolvimento econômico e social de uma região*. Artigo científico. *Caderno de Cultura e Ciência*, Universidade Regional do Cariri – Urca, a. VI, v. 10, n. 2, dez. 2011 Disponível em: http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/cadernos/article/viewFile/411/pdf_1. Acesso em: 25 out. 2015.
- URRY, J. *The Tourism gaze*. London: Sage, 2000.
- VILLOTA, F. V. Concepto de desarrollo e indicadores de la calidad de la vida. In: *Revista de Economía Política*, n. 87, enero/abr. 1981.
- ZAPATA, T. et al. *Gestão participativa para o desenvolvimento local*. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, 2004.

Implementação do Mercado Institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Patos de Minas-MG

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.159-177>

Recebido em: 9/12/2019

Aceito em: 20/5/2020

Túlio Luís Borges Lima,¹ Marcelo Leles Romarco de Oliveira²

RESUMO

Estudo de caso de uma associação da agricultura familiar em Patos de Minas-MG, sobre o mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em que objetivamos compreender seu processo de instituição. Metodologicamente desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas. A criação e desenvolvimento da associação fundiu-se ao processo de efetivação das compras do Pnae, embebido por forte instrumentalidade quanto à obrigação legal de formalização do grupo, ocorrida de forma tutelada, com protagonismo, principalmente, de agentes externos. Após os três primeiros anos de poucos avanços, dificuldades e mudanças institucionais relevantes, houve aumento nas aquisições de alimentos, no número de associados e melhora na organização da associação. Identificamos o protagonismo por parte de sua presidente e da nutricionista da prefeitura, permeado por ações autônomas e envoltas em um contexto de alto grau de discricção, sendo esta última identificada como “burocrata a nível de rua”.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Pnae. Implementação. Burocrata a nível de rua. Patos de Minas-MG.

IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (PNAE) IN PATOS DE MINAS-MG

ABSTRACT

Case study of a family farming association in Patos de Minas-MG, on the institutional market of the National School Feeding Program (PNAE), in which we aimed to understand its institution process. We developed a qualitative research, with literature review, documentary research, free observation and semi-structured interviews. The creation and development of the association merged with the process of effectuation of PNAE purchases, imbued with strong instrumentality regarding the legal obligation to formalize the group, which took place in a tutelary manner, with the protagonism of external agents. After the first three years of little progress, difficulties and relevant institutional changes, there has been an increase in food purchases, membership and an improvement in the organization of the association. We identified the protagonism of its mayor and mayor, permeated by autonomous actions and surrounded by a high degree of discretion, the latter being identified as a “street-level bureaucracy”.

Keywords: Family farming. PNAE. Implementation. Street-level bureaucracy. Patos de Minas-MG.

¹ Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Agente de Extensão em Desenvolvimento Rural no Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper). <http://lattes.cnpq.br/5387434087355615>. <https://orcid.org/0000-0002-5536-8182>. tuliolimaborges@gmail.com

² Doutor em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor da Universidade Federal de Viçosa (UFV). <http://lattes.cnpq.br/9640368530350343>. <https://orcid.org/0000-0003-2746-8407>. mlromarco@yahoo.com.br

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a partir de 2009, viabilizou um novo mercado em seu âmbito, definido por “novas” instituições, diferentes das convencionais (TRICHES, 2015). Por meio da Lei nº. 11.947/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade da destinação mínima de 30% do orçamento da alimentação escolar para a agricultura familiar, dispensado o procedimento licitatório.

Nesse âmbito, Freitas (2017) defende que as dinâmicas locais de efetivação dessa Lei variaram segundo as particularidades de cada contexto, quer seja “da experiência organizativa dos agricultores que antecede a Lei, dos atores que se inserem no processo, do modo como se relacionam e das regras do jogo que são constituídas” (p. 2). Inclusive, a própria diversidade encontrada na categoria agricultura familiar corrobora com essa proposição. Dito isso, ao se considerar o ciclo de políticas públicas ou *policy cycle* como uma das possibilidades para o estudo desta área, não há como discordar de Secchi (2010) e, portanto, negar que raramente esse ciclo reverbera a real dinâmica da política.

Partindo para outra direção, neste trabalho pretende-se olhar de maneira especial para o estabelecimento. Não como uma etapa rígida de execução de atividades visando ao cumprimento de metas estabelecidas quando da formulação (SILVA; MELO, 2000) e, portanto, sob um viés *top-down*. Pelo contrário, como um processo de interação entre uma diversidade de atores, incluídos em um contexto local, que é possuidor de muitas especificidades (SILVA; MELO, 2000; FREITAS, 2017). Ou seja, a partir de uma visão de baixo para cima, chamada de *bottom-up*.

Isso posto, após quase dez anos do início da participação da agricultura familiar no Pnae, investigar como se deu o processo de execução do Programa localmente vai ao encontro da intenção de contribuir para a problematização da política pública. Para tanto, ressalta-se que este estudo teve como área o município mineiro de Patos de Minas, localizado na Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.

Assim sendo, busca-se responder como se deu a instituição da Lei nº 11.947/2009 no contexto da alimentação escolar municipal de Patos de Minas. Por conseguinte, o objetivo deste artigo é compreender o processo de execução da Lei nº 11.947/2009, em seu caso na esfera municipal em Patos de Minas-MG.

SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

Apesar de seu histórico de lutas, a agricultura familiar no Brasil direcionou suas reivindicações de maneira mais incisiva para questões a respeito de terra, crédito e justiça social. Antes do firmamento da terceira geração de políticas públicas voltadas a essa categoria (GRISA; SCHNEIDER, 2015),³ poucos foram os casos em que suas pautas tiveram como foco os mercados e/ou a necessidade de atendimento a determinada demanda dos consumidores e/ou à criação de uma específica demanda entre os consumidores (SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016).

³ Grisa e Schneider (2015) apontam para a existência de três gerações de políticas públicas em que se insere a agricultura familiar. A primeira delas apoiou-se no fortalecimento do viés agrícola e agrário; a segunda teve seu foco em políticas de caráter social e assistencial; a terceira geração, pautada pela segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, caracteriza-se pela construção de mercados institucionais.

Para o desenrolar de um contexto de menor dependência e vulnerabilidade dos agricultores familiares em relação aos canais de comercialização, cuja maior parte é dominada e oligopolizada pelas grandes redes do setor agroalimentar, a referida categoria social necessita não apenas de mais, mas de melhores mercados (SCHNEIDER; CASSOL, 2014). Nesse desenrolar, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (2003) serviu de “laboratório” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010), como referência para a formulação, no âmbito do Pnae, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; um marco na busca pela integração entre diferentes instituições (o Estado, as escolas e a agricultura familiar), a promoção da segurança alimentar e nutricional, de mercados institucionais diretos e de agriculturas mais justas social e ambientalmente (TRICHES, 2015).

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE ENGLOBALA A AGRICULTURA FAMILIAR

Maluf (2015) destaca dois processos de construção social e conceitual da história brasileira que influenciaram muito no que veio a se tornar o Pnae nos dias atuais. O primeiro deles, quando da redemocratização do país (segunda metade dos anos 80), refere-se à construção social da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O segundo, com seu apogeu em meados da década de 90, atribui-se à construção conceitual e político-institucional da categoria agricultura familiar.

Na década seguinte, ao mesmo tempo em que se vivia tempos de pujança da economia do agronegócio,⁴ por outro lado viu-se a retomada de uma maior intervenção do Estado, com a vinda à tona das muitas diversidades do meio rural (sociais, culturais e econômicas), exigindo o reconhecimento político e institucional de categorias antes invisibilizadas. Nessa década crescem os espaços de participação na sociedade brasileira, mas, com eles, novos desafios para a gestão pública, envolvendo diferentes atores, ideias e interesses (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Na visão de Maluf (2015), mesmo diante de tantos dilemas e desafios, e ainda sob efeitos de ações neoliberalistas prevalecentes, a partir dos anos 2000 o Estado (re)assume um papel mais ativo, o qual explicitou-se em ações e políticas públicas direcionadas a muitos setores antes invisibilizados. Como políticas, o autor destaca aquelas dirigidas à promoção da SAN (PAA e Pnae); como setor, justamente a agricultura familiar.

A partir desse arranjo destaca-se a possibilidade de criação de “(...) um elo institucional entre a escola, a atividade de ensino e a agricultura de base familiar, mediado pelos alimentos (...) e pela alimentação” (MALUF, 2009, p. 3). Para isso, o Programa passa a envolver além de agricultores familiares e estudantes de escolas públicas, um conjunto de diferentes instituições e seus atores sociais, como prefeituras, gestores públicos, secretarias municipais (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015), órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), sindicatos (ABREU, 2014), entre outros.

⁴ Neste trabalho entendemos agronegócio por meio de uma visão ampla como sendo “(...) o conjunto de práticas tecnologicamente modernas de gestão e organização, integração comercial, geralmente capitaneadas por empresas e organizações privadas, como as formas de propriedade fundiária de grandes extensões (que outrora eram chamados de “latifúndios”), as empresas fornecedoras de insumos e sementes, tudo, enfim, que de um modo ou outro está associado à produção capitalista de mercadorias na agropecuária” (SCHNEIDER, 2014).

Diante dessa inédita criação de um mercado institucional em todo o país, o Programa, portanto, estabeleceu-se como um grande desafio no que respeita à legitimação da agricultura familiar no abastecimento de alimentos. Cabe acrescentar ainda que a necessidade de envolvimento de diferentes e muitos atores sociais ao longo de toda a sua execução contribuiu para um incremento em sua condição desafiadora.

Muitos desses desafios não são os mesmos em todos os locais onde a referida Lei foi posta em prática, uma vez que, apesar de elaborada em âmbito nacional, o Pnae é, assim como muitas outras políticas públicas, executado localmente (FREITAS, 2017). Dito isso, dentro do tradicional ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), destaca-se a importância do estudo da etapa de seu estabelecimento.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ABORDAGEM BOTTOM-UP E O ENFOQUE NA IMPLEMENTAÇÃO

Considera-se que a efetivação do Pnae se compõe por um complexo enredo de atores sociais tomadores de decisão, inseridos em diversos contextos sociopolíticos (FREITAS, 2017). Em consequência, apesar de as regras serem produzidas em âmbito federal, em seu nível local, na prática, o que se vê é uma importante heterogeneidade de soluções (SILVA; SCHMITT, 2012).

Assim sendo, cada caso de efetivação do processo de compras institucionais do Pnae tratar-se-á de forma particular e conforme alguns fatores relevantes, em especial as regras estabelecidas localmente e o papel assumido por cada um dos atores sociais envolvidos (FREITAS, 2017), além da diversidade desses atores. Apesar de a formulação e o desenho de boa parte das políticas públicas constituírem-se em regras gerais e homogêneas, seus resultados e regras do processo (construídos localmente) não são aplicados da mesma forma (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Além disso, convém salientar que em cada nível administrativo pelo qual determinada política pública passa, ela vai sendo transformada, adaptada e ressignificada pelo seu conjunto de atores envolvidos, constituindo, por conseguinte, variados contextos institucionais de instituição (LOTTA; PAVEZ, 2010). O fato de o Pnae ser um programa federal, cuja execução se dá nos diversos níveis subnacionais de governo (ABREU, 2014) só vem a corroborar esses argumentos.

A abordagem sequencial, com seu modelo *policy cycle*, costuma ser a porta de entrada de estudos nessa seara (LOTTA; PAVEZ, 2010; SECCHI, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; FREITAS, 2017). Essa visão clássica do *policy cycle*, no entanto, não o considera como um processo (SILVA; MELO, 2000). Pelo contrário, ao desconsiderar aspectos da etapa de criação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política pública, tal etapa é compreendida como “um jogo de uma só rodada”, em que a ação governamental, por meio de suas políticas públicas, desenvolve-se em um processo de cima para baixo (SILVA; MELO, 2000; FREITAS, 2017). Eis que se configura a abordagem conhecida como *top-down*.

A partir dessa lacuna é que encaminhamos a discussão em direção a um segundo modelo analítico das políticas públicas, o *bottom-up*, no qual o contexto de instalação tem relativa significância e a preocupação é se as ações são (re)construídas de baixo para cima (FREITAS, 2017).

Rejeita-se a ideia de que a execução da política pública seja uma etapa que se restringe meramente em seguir a formulação (FREITAS, 2017). Acredita-se que a avaliação (tal qual o estudo) das políticas públicas deve direcionar-se em especial para a sua prática, que deixa de ser analisada de forma simplista e passa a ser entendida como um processo cheio de vicissitudes (como conflitos entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades da legislação, omissões de normas), que devem ser incorporadas na análise (SILVA; MELO, 2000).

Entende-se, portanto, que i) a instituição trata-se de um processo, que é autônomo, em que decisões muito importantes são tomadas e não só “implementadas”; ii) o *policy cycle*, para além de algo fechado e hierárquico, trata-se de um campo estratégico, com uma relativa indistinção entre formuladores, executores, assim como a população envolvida e iii) a política pública como uma engenharia social, em consonância com a noção de que o seu estabelecimento é como um aprendizado (SILVA; MELO, 2000), a depender de cada contexto.

De forma transversal à autonomia do processo de efetivação, Freitas (2017) defende a existência de uma “(...) série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e as decisões tomadas pelos agentes de implementação” (p. 24). Como premissa de estudos relacionados a esse processo, o autor destaca a importância de se compreender o contexto em que ele acontece, com especial atenção para os fatores que sobre ela incidem e a determinam.

Especificamente sobre os padrões de interação, Lotta (2010) defende o entendimento do processo de introdução como compartilhamento, muito além de conferir atenção somente às burocracias, mas às relações/interações construídas entre atores e o contexto no qual estão inseridos. Nesse sentido é que se concorda com Freitas (2017), ao defender que são “diversos elementos que a pesquisa precisa levar em consideração: o contexto, a política, os atores e suas interações” (p. 24).

Sob a perspectiva dos atores, Arretche (2001) reafirma a capacidade que os implementadores têm de tomar decisões, a qual embasa-se, sobretudo, nas diversas interfaces do contexto em que se encontram inseridos. Sob o viés *bottom-up*, os atores sociais públicos não devem ser os únicos a agir publicamente, sobretudo em políticas públicas constituídas por uma multiplicidade deles (ABREU, 2014). Assim sendo, também para o caso do Pnae, na análise de suas dinâmicas, indiscutivelmente, a participação, o entendimento e os interesses de seus diferentes atores executores (que não somente aqueles estatais), merecem atenção.

Silva e Melo (2000), ao reconhecerem as muitas limitações que planos ou programas das mais diversas políticas públicas apresentam, sobretudo no que envolve cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar, defendem a criação de um amplo e importante espaço de ação do comportamento discricionário dos agentes executores. Eis aí, portanto, onde surgem os “burocratas a nível de rua” (*street level bureaucrats*) (LIPSKY, 1980).

Para Lotta e Pavez (2010), aos “burocratas a nível de rua” cabe a menor unidade do sistema de instituição. Envolvidos em um contexto de alto grau de discricção e de relativa autonomia, pode-se afirmar que suas decisões, as rotinas estabelecidas e os dispositivos criados diante do desenvolvimento do trabalho que lhes cabe, por si sós, “fundem-se” às políticas públicas que põem em prática (LIPSKY, 1980).

Quanto a tal condição de discricionariiedade, Lotta (2010) argumenta sobre o quão ela é inevitável e, ao mesmo tempo, o quanto pode ser, inclusive, desejável. A justificativa para isso se dá pelo próprio contexto ao qual os burocratas a nível de rua estão inseridos. Enquanto executores locais, além de conhecerem a realidade a esse nível, já se encontram inseridos nas dinâmicas sociais do lugar, tendo condições interessantes de aproximar a política do contexto local.

Os “burocratas a nível de rua” podem ser variáveis importantes para o sucesso ou o fracasso da política em instalação, muito disso, como já dito, graças ao espaço de discricção onde se encontram (SILVA; MELO, 2000). Apesar de certas críticas em relação à autonomia desses atores, aos olhos de Lotta e Pavez (2010), eles têm “(...) condições de construir políticas mais adaptáveis às realidades locais, que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado em algo mais permeável” (p. 111).

METODOLOGIA

Esta pesquisa teve caráter qualitativo exploratório, constituindo-se em um estudo de caso, com a aplicação das técnicas de revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental baseou-se i) na legislação relacionada ao mercado de compras institucionais do Pnae (Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 e Resolução nº 38, de 16 de junho de 2009); ii) nos documentos referentes à Associação (caderno de atas, dados oficiais do governo); iii) no caderno de atas do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com dois grupos diferentes. O primeiro grupo é de agricultores familiares que compõem a referida Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região,⁵ únicos a participarem do Pnae junto a prefeitura de Patos de Minas. O segundo grupo foi composto por atores sociais pertencentes ao poder público ou à sociedade civil patense, que estiveram envolvidos direta ou indiretamente no processo de instituição da Lei 11.947/2009.

Dentro do conjunto de 24 agricultores familiares da Associação (SEAD, 2017), estabeleceu-se dois critérios para chegarmos ao número de associados a serem entrevistados: i) participar das entregas no Pnae no ano da pesquisa de campo (2017) e ii) ser participante do Pnae no mínimo há dois anos. A partir dessa situação, ao fim do trabalho de campo, chegou-se a 13 entrevistados (3 mulheres e 10 homens).

⁵ Tal grupo organizou-se e formalizou-se em associação pouco depois da criação da Lei nº 11.947/2009, em março de 2010. Na data de geração do extrato do total de associados (24 de maio de 2017), 24 possuíam DAP.

No âmbito do segundo grupo de entrevistados fez-se uma seleção baseada em informações fornecidas especificamente pela diretoria da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região e pelos servidores públicos da Emater e da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Infraestrutura Rural e Desenvolvimento Sustentável (SemaId). Tal seleção resultou em cinco entrevistados, três mulheres e dois homens: agricultor familiar (primeiro a ser presidente da Associação); a nutricionista da Secretaria Municipal de Educação (Semed); uma extensionista da Emater local; uma extensionista da Emater Regional e um servidor da SemaId.

Os dados foram analisados por análise de conteúdo, organizada em três polos temporais: 1) pré-análise dos dados; 2) a exploração do material e 3) tratamento dos resultados, construção de inferências e interpretação (BARDIN, 2010). Depois de transcritas as entrevistas, realizou-se a leitura inicial de todo o conteúdo. Na sequência foram criadas as categorias analíticas. Por último, aprofundou-se no estudo de cada categoria criada, dialogando-a com a literatura revisada.

Com o objetivo de manter o anonimato dos entrevistados, utilizamos codificação específica. Todos os depoimentos foram colhidos somente após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (conforme resolução 466 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep)/Ministério da Saúde) e a pesquisa só teve início depois da aprovação deste projeto pelo Comitê de Ética com Seres Humanos da UFV, conforme a Resolução 466, de 2012, da Conep/Ministério da Saúde, que regula as pesquisas com seres humanos no Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O começo do mercado institucional e o processo em si em Patos de Minas - MG

Um das primeiras ações feitas em Patos de Minas para a instituição da Lei nº 11.947/2009 relacionou-se a uma capacitação oferecida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane) da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), em novembro de 2009 (CECANE/UFOP, 2009). Entre os participantes confirmou-se a presença dos quatro servidores públicos entrevistados nesta pesquisa. Em tal capacitação o Cecane/Ufop apresentou detalhes da então nova legislação relativa ao Pnae, no caso, a Lei nº 11.947/2009, publicada apenas cinco meses antes.

Poucos foram os agricultores participantes. Entre aqueles entrevistados, nenhum afirmou ter participado ou sequer ficado sabendo desse evento. Tais fatos dialogam com o prosseguimento do processo de efetivação do mercado institucional do Pnae na área de estudos. Na fala de uma das extensionistas (Entrevistada 3):

É... aí [veio] o processo de divulgação (...), nós fizemos alguns encontros com o pessoal [agricultores familiares], aproveitando oportunidades, não foi assim, exclusivo pra isso, não! As primeiras [reuniões], divulgando, e depois, é a gente procurou fazer algumas mais pontuais, em relação só a esse assunto.

As instituições, por meio de seus servidores que participaram da referida capacitação, saíram desta com o objetivo de tentar contribuir para que a nova Lei relacionada ao Pnae fosse adotada no município. Não diferente do que a Lei determina, ficou evidente para esse grupo a necessidade da inserção/participação de uma nova categoria social ao Programa, no caso, a agricultura familiar.

Aponta-se inicialmente a participação principal de três instituições públicas, a Semed, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Semapa)⁶ e o escritório local da Emater-MG. Verificou-se que a primeira articulação entre atores/instituições construída deu-se com base nessas três instituições.

A Semed, majoritária e especificamente por meio de sua nutricionista, constituiu-se como o principal representante da Entidade Executora (EEx), não sem ter sido apoiada, em certos pontos, por outros quadros da prefeitura, como pelos setores tributário, de compras, tesouraria e jurídico. Quanto às outras duas entidades envolvidas, entendeu-se que suas atribuições foram adaptadas segundo o contexto.

A Semapa e a Emater local, pela relativa proximidade que tinham com os agricultores familiares, acabaram por assumir o papel duplo de divulgação da nova legislação e de articulação/mediação entre a EEx (entenda-se, a nutricionista) e a agricultura familiar. *“O nosso envolvimento seria mais pra divulgar junto ao agricultor essa proposta nova de trabalho, né. Fazer com que ele acreditasse no processo. Então foi um trabalho de motivação, mobilização e divulgação”* (Entrevistada 3).

Tal fala ganha fundamento ao se considerar que a Lei nº 11.947/2009 até então havia sido divulgada somente na capacitação oferecida pelo Cecane, em que a participação de agricultores foi incipiente. Tal novidade, portanto, deveria ser divulgada a essa categoria social. Sobre as ações de motivação e/ou de convencimento dos agricultores, as quais tanto a extensionista da Emater local quanto o servidor da Semapa disseram ter feito, têm uma justificativa de caráter histórico.

Quando das primeiras reuniões cuja pauta era a nova lei dentro da alimentação escolar, a resistência encontrada por parte dos agricultores que se fizeram presentes foi muito grande. Uma das justificativas centra-se no fato de que no passado já havia ocorrido uma experiência de compra direta da prefeitura a partir de agricultores patenses, visando ao fornecimento de alimentos para as escolas municipais.

Foi, foi a prefeitura comprando direto dos agricultores, tentando incentivá-los também, mas esbarrou na própria contabilidade da prefeitura, que não conseguia pagar os agricultores, em datas corretas, ficavam meses sem receber... aí [o agricultor] descreditou total do programa (Entrevistada 3).

Em muitas das ocasiões em que extensionista da Emater-MG e o servidor da Semapa, em conversas com as famílias de agricultores que lhes eram mais próximas, abordavam a possibilidade de a prefeitura comprar parte de suas produções, os agricultores viam-na, já de imediato, com muita desconfiança. Vender para a prefeitura, para alguns deles, era sinônimo de risco de não receber. *“Então o início, igual eu te falei, ele não foi tão fácil, não. Porque os agricultores [antes] participaram de algo que não gostaram, ficou com aquele entrave”* (Entrevistada 3).

⁶ Atual Semaaid.

Outra questão importante é que diferente de certos estudos de caso a respeito do mercado institucional do Pnae (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; FREITAS, 2017), aqui verificou-se que o Programa até então não veio a figurar como o mais importante canal de comercialização governamental voltado para os produtos da agricultura familiar. Além da Feira do Produtor Rural, muitos agricultores familiares da região têm a Ceasa Regional como um importante canal de comercialização.

O primeiro momento: criar uma associação própria ao Pnae, começar do zero

No contexto de surgimento da Associação há um detalhe normativo relevante, tanto para esta organização quanto para a execução do Pnae municipal. Devido ao valor repassado pelo FNDE à prefeitura, Patos de Minas se enquadrou na especificidade prevista na Resolução nº 38/2009: “No processo de aquisição dos alimentos, as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano” (BRASIL, 2009). Assim sendo, para estar em acordo com a legislação, a prefeitura não poderia comprar alimentos de agricultores familiares individuais ou reunidos em um grupo informal, era preciso fazê-lo a partir de uma associação ou cooperativa.

Diante da obrigatoriedade legal, buscando contribuir para o seu cumprimento, os servidores públicos envolvidos viram-se com essa empreitada, considerada por eles algo não muito simples: “Então aí a gente... teve esse problema, a formatação dessa Associação” (Entrevistado 5).

Conforme argumenta Freitas (2017), apesar de o Programa potencialmente visar ao aumento das possibilidades de comercialização, à aproximação entre produção e consumo e à valorização da segurança alimentar e nutricional, traz diretrizes novas e, a depender do contexto, elas impõem grandes desafios a sua instituição e efetividade em âmbito local. Para o caso de Patos de Minas esse processo inicial de criação do mercado institucional, em especial no que diz respeito à inserção da agricultura familiar, tratou-se de um dos grandes desafios. Muitas vezes processos dessa natureza exigem dos agricultores uma organização que eles normalmente não possuem (MALUF, 1999), além do imediatismo exigido nas tomadas de decisão e realização das ações, que normalmente é estabelecido de cima para baixo.

Pela grande centralidade das organizações sociais da agricultura familiar em relação à execução do Pnae pós-2009, Freitas (2017) destaca uma maior importância que deve ser dada à sua qualidade. Uma organização com qualidade deve “(...) compreender sua capacidade de operar as responsabilidades atribuídas por meio dos programas” (p. 113). Há, portanto, o risco de as organizações serem exclusivamente burocráticas e desenraizadas de seu contexto social (FREITAS, 2017).

O que acontecia em Patos de Minas na época do começo da instituição da Lei nº 11.947/2009, era que boa parte de suas organizações se destinavam de forma exclusiva para a gestão de maquinários e/ou subvenções concedidas pela prefeitura (MELO, 2016). Dessa forma, segundo a Entrevistada 4, imaginou-se que apesar do quadro organizacional já existente, seria necessária a criação de uma associação de agricultores familiares que fosse exclusiva ao Pnae. Mesmo existindo diversas organizações rurais,

caso alguma delas se destinasse ao Pnae, ela deveria passar por muitas mudanças, tanto estatutárias quanto práticas, “*Ha... assim decidimos por criar uma associação própria ao Pnae, começar do zero*” (Entrevistada 2).

A favor da dificuldade em contar no Pnae com organizações da agricultura familiar que já se encontravam formalmente constituídas pode estar ligada à amplitude e à qualidade dos espaços de divulgação, mobilização e discussão. De acordo com entrevistados do poder público, o CMDRS patense até se reunia, mas tendia para um “conselho burocrático”.⁷ Ou seja, aquele que só existia formalmente, que não promovia discussões sobre desenvolvimento, políticas públicas e demais questões, apenas assinava documentos (RODRIGUEZ; BRICALLI; FERREIRA, [2009]).

Diante desse cenário, coube aos servidores públicos que tomaram a decisão pelo estímulo da criação de uma nova associação colocarem em prática o papel de mobilizadores. Cada um deles, com base no entendimento que tiveram a respeito da nova interação Pnae e agricultura familiar, buscou mobilizar as famílias agricultoras que julgavam ter perfis próprios ao Programa. As falas de dois dos três agricultores fundadores da Associação que entrevistamos nos é elucidadora.

A gente foi convocada pra uma reunião da prefeitura, que precisava de formar uma associação, pra através dessa associação a gente fazer essas entregas. Eu fiquei sabendo dessa reunião foi através do pessoal da Emater (...) eles me convidaram. Aí, dentro dessa reunião, foi explicado realmente o quê que era o Pnae. Era novo, o programa era novo. A gente não tinha conhecimento, ficamos muito desconfiados com o pagamento, cumé que ia ser o pagamento. Mas aí pra começar propuseram lá e a gente formou essa Associação, até começou com alguns produtores que acreditou no programa (Entrevistado 1).

Bão, quando eles chamaram, o pessoal da prefeitura e da Emater convidaram os produtores pra poder conversar sobre a alimentação escolar, vender pra escolas, aí... eu mais o [marido], a gente interessou em ir lá ver, né, como funciona (...) (Agricultora E).

Depois da capacitação oferecida em Patos de Minas pelo Cecane/Ufop, foram feitos alguns contatos dos agentes públicos para os agricultores, de divulgação, mobilização e motivação, além de algumas reuniões.

Aí... logo em seguida, já ficou marcada uma outra reunião pra poder tratar da fundação da Associação, que era necessário pra poder vender. O próprio pessoal da prefeitura chamou lá, os seus administradores lá, que mexem com esse órgão aí... foi assim muito rápido, sabe? (Agricultora E).

Nesse processo apresentado até agora algo pareceu comum na execução de muitas das políticas públicas: o imediatismo que lhe é necessário e, conforme Maluf (1999), em especial as suas tomadas de decisão. Não raro, muitas delas já vêm com prazos pré-estabelecidos (normalmente difíceis de serem cumpridos) para a sua execução e geração de resultados. Neste estudo de caso, a capacitação do Cecane aconteceu no fim de

⁷ Em contrapartida ao cenário patense, Triches e Schneider (2010) defendem a grande importância da participação dos CMDRS no desenvolvimento do mercado institucional do Pnae. Além de providenciarem o encontro entre os diversos atores envolvidos, facilitar o difícil avanço em relação à superação das barreiras e rumo à governança do processo, são capazes de contribuir para o desenvolvimento de relações de confiança e de respeito mútuo e também proporcionar conhecimentos, concertamentos e benefícios para todas as partes.

2009 visando à realização da compra de alimentos da agricultura familiar já no primeiro semestre de 2010. O caráter inovador da reformulação do Pnae, incluindo suas novas institucionalidades, não dialogou com esse curto espaço de tempo, muito menos com o contexto patense.

Segundo momento: desafios a todos – a quem compra e a quem vende

Pela análise da lista de presentes da primeira reunião da Associação, além dos associados, ela congregou as três instituições e seus atores sociais envolvidos nesse começo de instituição do mercado institucional municipal. O que chamou a atenção nessa reunião foram seus objetivos: agilizar a legalização da Associação; esclarecer questões a respeito da participação da agricultura familiar no Pnae, da obrigatoriedade da criação da Associação, dos valores pagos pelos gêneros alimentícios e da confecção de DAPs.

Não desprezando a importância dessas questões ao processo, mas o fato de elas terem sido discutidas e esclarecidas somente após a formalização (registro em cartório e estatuto aprovado) de uma organização social que foi criada para o fornecimento de alimentos às escolas, indica alguns atropelos no processo. Em acordo com Freitas e Freitas (2011), a simples formalização de organizações coletivas unicamente para o acesso a benefícios de determinada política pública pode não vir a resolver os problemas cujas causas tenham sido identificadas como sendo a ausência delas.

Ademais, ao exigir a criação de organizações formais para o fornecimento do Pnae, o Estado pode estar contribuindo para o surgimento de organizações desenraizadas de sua base social (FREITAS, 2017), cuja capacidade de assumir responsabilidades na instituição do Programa pode ser duvidosa. A qualidade dessas organizações deve ser avaliada sobretudo pelo seu processo de construção social, que depende, inclusive, das habilidades que os agricultores virão a desenvolver para a gestão e a manutenção de normas norteadoras de suas ações coletivas (FREITAS, 2017).

Nas primeiras ações, algumas dessas habilidades necessárias à operacionalização do “novo” Programa ainda não podiam ser vistas no quadro da Associação. Dessa forma, *“(...) a pessoa que mais tomou a frente, que coordenou as primeiras reuniões, e até o processo assim que iniciou foi a nutricionista. Porque ela começou fazendo o que o presidente da Associação tinha que fazer, porque a gente não sabia”* (Entrevistado 1).

Como possíveis efeitos dessa conjuntura, verifica-se que em 2009 não houve aquisição de alimentos da agricultura familiar, afinal a Lei nº 11.947/2009 acabava de ser publicada. Entre os anos de 2010 e 2012, entretanto, mesmo com a Associação criada especificamente para participar do Programa, o montante de compras da agricultura familiar previsto pela lei ficou longe de ser atingido.

Por causa disso, esses três primeiros anos pós-Lei nº 11.947/2009 exigiram que a nutricionista fosse até as reuniões do Conselho de Alimentação Escolar para demandar o seu parecer quanto à possibilidade de a Semed utilizar os recursos destinados à agricultura familiar em compras de outros fornecedores. Por trás dos argumentos legais, ao longo desse período constam nas atas do CAE muitas constatações por parte da Semed em relação à situação dos agricultores.

Sobre a documentação da Associação “(...) tá tudo ok, mas cada reunião que faz nota menos interesse na presença e em geral” (ata CAE, 9/9/2010). Sobre as experimentações da chamada pública, “(...) a primeira foi falida e a segunda conseguiu quatro agricultores que conseguiram mercadorias, mas pisaram na bola, nem apareceram e nem deram satisfações” (ata CAE, 21/10/2010). “Teve meio de comunicação Seasa, Feira do Produtor Rural (...), apareceram apenas quatro agricultores [e] com documentação incompleta” (ata CAE, 21/10/2010).

No ano seguinte, sob o ponto de vista da EEx, a situação entre alimentação escolar municipal e agricultura familiar ainda continuou longe do esperado. A partir dos depoimentos dos agricultores que estão há mais tempo associados também se verificou um cenário desafiador, “(...) quando a gente começou, começou com muita dificuldade” (Agricultor B). Nos anos de 2011 e 2012 praticamente a compra institucional municipal não aconteceu, “(...) cê sabe que a Associação foi fundada e depois ela (...) ficou dois anos [praticamente] desativada” (Agricultora E).

Somadas a essas dificuldades, muitas delas comuns em outros estudos de caso, acrescenta-se a condição específica de como decorreu o processo no contexto de Patos de Minas. Neste segundo momento na trajetória do mercado institucional do Pnae em âmbito de município, ressalta-se que sua execução, portanto, fundiu-se ao processo de desenvolvimento da Associação. Nele, não há como negar a instrumentalidade envolvida em sua formalização, ocorrida de forma tutelada, protagonizada pelo poder público e, portanto, por agentes externos à organização.

Diante desses fatos, concorda-se com Freitas (2017) no tocante à importância da forma como as organizações sociais da agricultura familiar são constituídas, uma vez que esse processo tem influência em seu funcionamento e no modo de acessar e instaurar políticas públicas. Além do mais, a própria lógica de criação da Associação pode representar esse argumento. Desenraizados de suas tramas sociais, a chance de um grupo de pessoas, algumas delas que sequer se conheciam antes, conseguirem se organizar formal e literalmente para o acesso de uma política pública complexa como o mercado institucional do Pnae não deve ser considerada relevante.

Organizações meramente jurídicas, portanto, como foi o caso dos primeiros anos de desenvolvimento da Associação no contexto no Pnae, provavelmente se sustentarão com base em uma relação de dependência para com o poder público, tanto para acessar determinados programas governamentais, ou mesmo para simplesmente se manterem operativas (FREITAS, 2017).

Terceiro momento: “avanços” no mercado institucional, mas de que forma?

A partir da realização de uma assembleia ordinária da Associação, realizada em início de 2013, importantes mudanças no contexto do Pnae municipal e da referida organização ocorreram. Nesse espaço foi composta uma nova chapa para a diretoria e definida a realização de uma nova eleição; também serviu para estimular uma participação mais efetiva dos associados, em que se sugeriu que incentivassem outros agricultores a participar, informando-os das vantagens oferecidas pelo Pnae.

A esse ponto, tanto por parte do poder público quanto pela Associação, pareceu que era inevitável a necessidade de que mais agricultores se associassem. Isso acontecendo, além da EEx estar mais próxima de cumprir com os 30% a serem adquiridos da agricultura familiar, tal categoria teria melhores condições financeiras de manter a Associação em acordo com suas questões tributárias, entre outras despesas.⁸

Outra questão quanto ao interesse da Associação em ter seu número de associados ampliado relacionou-se às sucessivas cobranças por parte de outros atores envolvidos, especialmente pela EEx, para o alcance dos 30% mínimos de fornecimento às compras institucionais. Verificou-se que muito dessas cobranças era reflexo do fato de a Associação ser a única organização da agricultura familiar a participar do Pnae nas escolas municipais.

Além do mais, da parte da responsável técnica do Pnae municipal, a nutricionista, comprar da agricultura familiar *“melhorou a qualidade, menos estresse”*. Por outro lado, não alcançar o valor mínimo das compras institucionais implicava dificuldades e/ou problemas para seu cotidiano profissional – mais trabalho, mais burocracia e menor qualidade nos alimentos no prato dos estudantes.

Mais trabalho e burocracia porque quando a chamada pública voltada à agricultura familiar não é atendida em sua completude, outros mecanismos de compra devem ser acionados, inclusive em caráter de mais urgência. Esse novo processo de compras, no entanto, por questões legais, não pode acontecer sem sua justificativa oficial e registrada. Por isso, todo um dossiê documental, passando pelo CAE e alguns setores da prefeitura, deve ser confeccionado e apresentado ao FNDE.

Sobre a qualidade dos alimentos, ela cai porque se direciona para a licitação e *“(...) processo licitatório é muito difícil de participar, (...) muita documentação exigida, né, então, não é qualquer um que consegue fornecer para um órgão público”* (Entrevistada 2, nutricionista). A rigor, quando isso acontecia, caía-se em uma certa situação de monopólio, ligada a empresas especializadas em processos licitatórios, que na maioria das vezes não são produtores de alimentos, mas atravessadores. Sobre esse tipo de aquisição: *“Não tem aquele compromisso de entregar realmente produtos de boa qualidade, quer só passar produtos pra frente. Nossa, [em termos de qualidade dos alimentos] a gente tinha muita dificuldade”* (Entrevistada 2).

Diante dessas análises, acredita-se que a proposta de crescimento do quadro de participantes da Associação ganhou força e passou a ser um ponto de convergência ainda mais evidente entre EEx e Associação. Cabe destacar que especialmente depois da sinalização formal da formação de uma nova chapa para a diretoria, seguida pela sua eleição (em 2014), a Associação avançou em muitos de seus números. Comparando-se os dois primeiros triênios de execução do mercado institucional do Pnae municipal, as cifras relativas ao segundo deles (2013-2016) praticamente triplicaram, chegando em 2014 a ultrapassar o percentual exigido por lei.

⁸ Alguns meses antes, em razão de atrasos com a Receita Federal e à não existência de fundos em caixa, uma minoria de membros da Associação arcou com os custos para a sua devida regularização. Após esse episódio decidiu-se por cobrar uma taxa de 5% sobre as vendas realizadas, criando um caixa institucional.

Com base nessas mudanças, acredita-se que se iniciaram ou se modificaram alguns processos importantes à continuidade da execução do Programa no município. Além de uma relevante inserção de novos associados (com eles, aumento na quantidade e diversidade de produtos oferecidos), percebeu-se mudanças importantes no papel dos atores sociais, nas interações e nas institucionalidades existentes.

Neste ponto não há como negar o protagonismo assumido, à época, pela então recém-empossada presidente da Associação e sua importante interação com a nutricionista. Desde que colocada à frente da organização, sua presidente chamou muitas responsabilidades para si, em diferentes aspectos. Além de todo o trabalho requerido no planejamento das entregas, na recepção e no despacho dos alimentos, a presidente se responsabilizou pelos aspectos burocráticos e interação direta com os agricultores e com outros atores importantes à operacionalização do Programa.

Apesar do grande volume de tarefas assumido, o cerne da ação da presidente no Pnae relacionou-se ao trabalho feito em relação aos associados. *“Começamos de novo! Procurei os produtores, que estavam cadastrados, sabe? Porque eu já conhecia todos eles, né. Eu falei, gente, vamos fazer, nós vamos recomeçar”* (Agricultora E). Essa fala representou para os entrevistados participantes do início do processo do mercado institucional um certo recomeço, mas diferente de antes. Para os agricultores recém-associados, um novo canal de comercialização, sobre o qual já se ouvia falar nos corredores tanto da feira livre quanto (e sobretudo) da Ceasa.

Aqueles que se associaram depois de 2013 foram todos por meio do contato, da explicação, do convite e/ou do convencimento feitos pela presidente. *“Éramos vizinhos (...) na Ceasa. Tenho muita confiança neles [presidente da Associação e o marido]. Me chamaram, explicaram direitinho, achei interessante”* (Agricultor H). *“Uai, porque eles [presidente da Associação e o marido] me contaram as qualidades que tinha o Pnae e eu optei por entrar, eu já os conhecia lá da Ceasa”* (Agricultor G).

Além da Ceasa, a família da presidente da Associação também participa da feira livre. Não há dúvida de que a circulação nesses dois ambientes, repletos de pessoas (agricultores, consumidores, servidores públicos) contribuiu para o desenvolvimento de importantes habilidades sociais à agricultora. *“Só de feira eu tenho 22 anos”* (presidente da Associação), somados a mais de dez anos de comércio na Ceasa.

Atores com maiores habilidades sociais, segundo Fligstein (2007), têm melhores condições de conseguir cooperação em direção a seus propósitos. Infere-se que esse foi o caso da presidente da Associação no processo de crescimento desta, no entanto não sem a ocorrência de mudanças nas interações com os atores e instituições envolvidas. Nesse momento tanto a Emater local como a Semapa distanciaram-se do processo. Ou seja, do grupo de atores sociais entrevistados que foram importantes na instituição da Lei nº 11.947/2009 no município, somente a nutricionista permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no processo.

A redução da diversidade de burocratas e suas instituições públicas envolvidas no processo acredita-se ter sido compensada de certa maneira pelo protagonismo da presidente da Associação. Pela sua boa relação com a nutricionista, o conhecimento e a confiança de muitos agricultores (tanto entre os participantes da Ceasa quanto os da Feira do Produtor Rural) e a sua habilidade social foi que a presidente da Associação

conseguiu agir efetivamente para o aumento do número de associados, da diversidade e da quantidade de alimentos fornecidos, além da porcentagem de compras da agricultura familiar pelo Programa.

“Enquanto a [presidente] realmente não pegou essa Associação pra seguir, a gente vinha com bastantes dificuldades. Depois que ela pegou a administração, a diretoria, a coisa foi melhor” (Entrevistada 2, nutricionista). Ficou melhor sobretudo pela proximidade e a construção de acordos informais entre a nutricionista e a Presidência da Associação. Tal argumento justifica-se com base na institucionalização da busca ativa por mais agricultores fornecedores para a alimentação escolar.

A nutricionista, a partir da elaboração de seu cardápio e de sua preferência pelos produtos da agricultura familiar, passou a indicar suas necessidades de alimentos à presidente da Associação, a qual, segundo suas relações com (e de seu conhecimento da produção de) outros agricultores, decidia quem convidaria para participar e assim o fazia.

Do total de agricultores entrevistados, 60% deles foram escolhidos, esclarecidos sobre o Programa e convidados a participar pela presidente da Associação. Nesse processo, observa-se uma condição específica às duas agentes. Quanto à nutricionista, verificou-se que suas ações eram ora restritas às normas do Programa – conforme visto durante os primeiros três anos iniciais da instalação – ora estabelecidas segundo o contexto descrito no parágrafo anterior. Assim como a nutricionista, a presidente da Associação, com base em seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das normas, realizou escolhas alocativas, adaptou critérios e julgou situações específicas (LOTTA; PAVEZ, 2010) no sentido de angariar mais diversidade a sua organização, tanto de associados quanto de produtos.

Envolvidas, portanto, em um contexto de alto grau de discricção e gozando de relativa autonomia, concebe-se que ambas, na condição de protagonistas no processo das compras institucionais, cada uma à frente de sua instituição, ao longo do tempo foram criando dispositivos quanto ao desenvolvimento dos trabalhos que lhes couberam. Esses dispositivos “fundiram-se” e ainda “se fundem” ao processo de instalação do mercado institucional do Pnae municipal em Patos de Minas, de forma única e exclusiva. Para o caso da nutricionista, como uma servidora pública, aparece neste estudo de caso a figura da “burocrata a nível de rua” (LIPSKY, 1980).

Resgatando as ideias das autoras Lotta e Pavez (2010), toda a autonomia inerente à “burocrata a nível de rua” pode contribuir para maiores ou menores (des)avanços quanto à inclusão social e ao diálogo da política pública em relação às características locais de seu contexto de execução. Isso acaba por se relacionar à perspectiva *bottom-up*, a partir da qual constatamos um viés sobre a prática das políticas públicas bastante heterogêneo, o qual para mais ou para menos é influenciado pelos “burocratas a nível de rua”. Ao ser estabelecida, determinada política pública passa por muitas transformações e adaptações, a partir das quais, na prática, é que surgem consequências variadas, em alguns casos, inclusive opostas.

Quanto à presidente da Associação, que não se trata de uma burocrata na essência do termo e, portanto, foge ao conceito de Lipsky (1980), constatamos que, apesar disso, ela assumiu um papel amplo neste terceiro momento do processo de instalação

do Pnae. Além de conhecedora dos principais canais de comercialização da agricultura familiar no município e de sua trama social, a presidente participa não só de ambos, como também do mercado da própria política que ao mesmo tempo contribui(u) para a execução.

Apesar de não ser uma burocrata, a presidente da Associação teve autonomia e discricionariedade para distribuir e alocar determinados recursos relativos ao Pnae municipal. Como uma mediadora entre os dois “mundos” (LOTTA; PAVEZ, 2010) – a EEx e a Associação – além de decidir por boa parte dos potenciais agricultores associados, também agiu no sentido de determinar quanto cabe a cada associado fornecer a alimentação escolar e de cobrar-lhes o compromisso. A partir de seu conhecimento, suas habilidades e a proximidade das tarefas principais necessárias à participação de sua organização no Programa, a presidente da Associação estabeleceu-se como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979).

Por outro lado, na perspectiva da organização social, em razão da mudança importante nas relações entre as instituições neste terceiro momento, tal política se restringiu exclusivamente a agricultores que já contavam com outros canais de comercialização. Problematicamos, todavia, que a participação desses atores (ou parte deles) pode estar muito mais enraizada como fornecedores de alimentos a um determinado canal de comercialização (não muito diferente dos outros) do que como participantes de uma organização formal da agricultura familiar.

Ainda infere-se que a ação da presidente está muito mais para uma “administradora” do Programa (alocando recursos, dando suporte aos associados em diferentes ações, mediando-os em relação à EEx, fiscalizando-os quanto à qualidade dos produtos) do que como gestora da organização social em si, cuja gestão deveria ocorrer mais essencialmente em partilha com os demais membros da sua organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre o início da instituição do mercado institucional do Pnae na rede de escolas municipais em Patos de Minas, identificou-se a importância da capacitação oferecida pelo Cecane/Ufop. Foi a partir deste evento que os agentes públicos mais ativamente envolvidos no começo do processo tiveram o primeiro contato profissional e técnico com a reformulação do Programa. Esses agentes foram as extensionistas da Emater-MG, a nutricionista da Semed e um dos servidores da Semaid. Algo decisivo nessa época foi a obrigatoriedade legal que a compra institucional fosse realizada a partir de alguma organização formal da agricultura familiar.

Diante dessa necessidade institucional, acredita-se que foi a decisão e ação desses atores em favor da criação de uma organização social da agricultura familiar que fosse específica e própria ao atendimento do Pnae é que culminou na criação da Associação. Além de divulgadores do Programa, os referidos agentes atuaram na mobilização e no convencimento daqueles agricultores familiares que julgaram potenciais associados. Conforme seus relatos, no entanto, a criação (e também o desenvolvimento inicial) da Associação foram processos que se desenrolaram com dificuldades. Como resultado de todo esse contexto, o que se viu foi um processo de criação da Associação tendo como pano de fundo uma dose importante de imediatismo e de desconfiança por parte dos agricultores.

Considerou-se, então, que o processo de criação da Associação foi carente de enraizamento social. Ademais, identificou-se consequências negativas importantes em sua decorrência, entre elas atropelos em aspectos basilares (como a confecção de documentos indispensáveis ao funcionamento da organização e a discussão sobre questões normativas do Programa), desligamentos precoces de associados e grandes dificuldades quanto ao cumprimento do percentual mínimo exigido pela Lei nº 11.947/2009, em especial nos três primeiros anos de operacionalização.

Não há como negar que o processo de criação das organizações sociais da agricultura familiar reflete em suas participações nas políticas públicas. Sobretudo neste estudo de caso, no qual acredita-se que a criação e desenvolvimento inicial da Associação fundiu-se ao processo de estabelecimento das compras institucionais do Pnae no município. Nesse emaranhado, por conseguinte, constatou-se uma forte instrumentalidade envolvida na formalização da Associação, a qual ocorreu de forma tutelada e com o protagonismo dos agentes do poder público, externos à organização. Os agricultores familiares, no entanto, na condição de associados de uma nova organização, não passaram de coadjuvantes tanto do processo de criação da Associação quanto de instauração no início do mercado institucional no município.

Averiguou-se que esse cenário sofreu uma forte mudança a partir do ano de 2013, uma vez que o entendimento comum, entre EEx e Associação, passou a ser da grande necessidade de angariar mais associados. Dessa forma, problemas de ambos os lados eram evitados. Mudanças numéricas importantes ocorreram no decorrer desse processo, quais sejam: a) o aumento considerável de associados; b) incremento na diversidade de alimentos fornecidos; c) aumento de aproximadamente três vezes no percentual de compras da agricultura familiar.

Como uma das questões principais responsáveis por esses incrementos indica-se o protagonismo assumido pela presidente da Associação – e sua importante interação com a EEx, em especial com sua nutricionista. A presidente chamou muitas responsabilidades para si. Ademais, a essa altura outras mudanças importantes ocorreram nas interações com os atores e instituições antes envolvidas. Boa parte delas se distanciaram do processo. Somente a nutricionista da Semed permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no contexto. Acredita-se que essa redução da diversidade de burocratas e suas instituições públicas envolvidas no processo tenha sido compensada de certa maneira pelo protagonismo da presidente da Associação em interação com a nutricionista.

Evidenciou-se o estabelecimento de uma proximidade importante entre essas duas agentes, o que contribuiu, ao que concerne ao Pnae, para a construção de acordos informais entre ambas. Envolvidas em um contexto de alto grau de discricção e gozando de relativa autonomia, constatou-se que ambas foram protagonistas no processo das compras institucionais das escolas do município, cada uma à frente de sua instituição, e, por meio de suas ações, criaram dispositivos diante do desenvolvimento dos trabalhos que lhe couberam.

Para o caso da nutricionista, como uma servidora pública, a consideramos como uma “burocrata a nível de rua” (LIPSKY, 1980). Quanto à presidente da Associação, acredita-se que tenha feito aparecer sua habilidade social, decisiva para os rumos do Pnae neste estudo de caso. Por meio de seu conhecimento, habilidades e proximidade das

tarefas necessárias à participação de sua organização no Programa, identificou-se que a presidente estabeleceu-se como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979), como uma mediadora entre a EEx e a Associação.

A ausência de um tecido social bem formado entre os associados, o processo instrumentalista e tutelado de criação da Associação, a baixa diversidade de atores sociais/instituições envolvidas e experiências anteriores podem ter sido fatores cujas consequências foram determinantes tanto em dificuldades para a criação da Associação e em seu desenvolvimento organizacional, na concentração de suas decisões, quanto no destacado protagonismo da presidente da Associação e da burocrata “a nível de rua” e, obviamente, no processo de instituição da política pública.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) pelo apoio à realização desta pesquisa. Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- ABREU, K. D. R. de. *A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE; PUC-SP, 2001. p. 44-55.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BRASIL. *Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2009.
- CECANE; UFOP. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escola; Universidade Federal de Ouro Preto. *Formações 2009 Cecane/Ufop*. Disponível em: <http://cecaneufop.blogspot.com.br/2009/>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. da. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 109-126, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000100109&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2017.
- ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n. 4, p. 601-616, Winter 1979.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.
- FREITAS, A. F. de. *Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem relacional*. 2017. 222 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2017.
- FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. *Revista Interações*, Campo Grande, v. 12, n. 2, p. 255-65, jul./dez. 2011.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Apresentação. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2015. p. 13-18.
- LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 dez. 2017.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.

- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, jul. 2010.
- MALUF, R. S. J. *Ações públicas locais de abastecimento alimentar*. São Paulo, SP: Polis Papers, 1999.
- MALUF, R. S. J. Compras para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. *Carta Maior*, São Paulo, p. 1-3, 24 set. 2009.
- MALUF, R. S. J. Prefácio. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2015. p. 9-12.
- MELO, M. C. G. de. *Feira livre do produtor rural de Patos de Minas: fonte de renda para o agricultor e melhoria da sua qualidade de vida*. 2016. 44 f. Monografia (Especialização em Extensão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Lavras (UFLA), Lavras, MG, 2016.
- RODRIGUEZ, C. J. S.; BRICALLI, L. C. L.; FERREIRA, R. de S. *Conselho é bom: por isso a gente participa*. Vitória, ES: Seag, [2009]. 27 p. Cartilha técnica.
- SCHNEIDER, S. Evolução e características da Agricultura Familiar no Brasil. *Revista da Alasru Nueva Epoca*, v. 1, p. 21-52, 2014.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 31, p. 227-263, 2014.
- SCHNEIDER, S.; SCHUBERT, M.; ESCHER, F. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate. *Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias*, v. 1, p. 1-20, 2016.
- SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). *Extrato de DAP – Pessoa Jurídica*. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: 24 maio 2017.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. *Cadernos de Pesquisa*, Brasília, 2000. p. 1-17. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresaaula_22.pdf. Acesso em: 22 nov. 2017.
- SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. *Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia. *Anais [...]*. Águas de Lindoia, SP: Anpocs, 2012.
- TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2015. p. 181-200.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, p. 933-945, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v19n4/19.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

Análise da Expansão Urbana e Perspectivas de Uso dos Espaços Públicos no Município de Francisco Beltrão-PR

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.178-193>

Recebido em: 7/5/2019

Aceito em: 18/5/2020

Vanessa Franciele de Gois,¹ Nilvania Aparecida de Mello ²

RESUMO

O acentuado crescimento das cidades brasileiras registrado nos últimos anos resulta em constantes mudanças dos hábitos, costumes, culturas e valores sociais, requerendo atenção às necessidades dos habitantes em relação espaços públicos urbanos. Esse desenvolvimento causa mudança ao meio ambiente, comprometendo a paisagem urbana, pois as áreas públicas de lazer proporcionam qualidade de vida aos usuários. Quando planejadas pelos gestores públicos na distribuição da malha urbana, as áreas verdes têm papel importante na relação da melhoria microclimática, da ação contra a poluição, barreira acústica e conforto lumínico para aqueles que desfrutam do espaço. Este artigo faz uma análise da apropriação das praças na cidade de Francisco Beltrão/PR, identificando as suas áreas verdes. Estas análises foram feitas com o intuito de localizar com tal conhecimento as normativas municipais buscando apontar as possibilidades de um melhor uso para uma forma de vida mais ativa, explorando a arborização. Foram traçados como ferramentas de pesquisa, inicialmente, o referencial teórico e, posteriormente, os estudos de caso das praças distribuídas nos bairros da cidade, listadas pela prefeitura para validar, analisar e compreender a sua inserção no espaço. Ao final da análise relacionamos as áreas verdes para servir à requalificação em novos programas que venham a enaltecê-las.

Palavras-chave: Praças públicas. Áreas verdes. Planejamento.

ANALYSIS OF URBAN EXPANSION AND PROSPECTS FOR THE USE OF PUBLIC AREAS IN THE MUNICIPALITY OF FRANCISCO BELTRÃO-PR

ABSTRACT

The sharp growth of Brazilian cities registered in recent years incurs constant changes in habits, customs, cultures and social values, requiring attention to the needs of inhabitants in urban public spaces. This development causes change to the environment, compromising the urban landscape because public leisure areas provide quality of life to users when planned by public managers in the distribution of the urban network, green areas have an important role in the relationship of microclimate improvement, of action against pollution, acoustic barrier and light comfort for those who enjoy the space. The article implements an analysis of the appropriation of the squares in the city of Francisco Beltrão/PR, identifying its green areas. These analyzes were made in order to locate with such knowledge of the municipal regulations seeking to point out the possibilities of a better use for a more active way of life exploring the afforestation. The theoretical framework was designed as research tools, initially, and later, the case studies of the squares distributed in the city's neighborhoods, listed by the City Hall to validate, analyze and understand. At the end of the analysis, we list its green areas to be used for the requalification in new programs that will enhance it - there.

Keywords: Public squares. Green areas. Planning.

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Aluna do curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). <http://lattes.cnpq.br/5611307744390325>. <https://orcid.org/000-0001-8824-0081> arquiteturaurb.vanessa@gmail.com

² Doutora em Ciência do Solo Pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). <http://lattes.cnpq.br/0041964058612806>. <https://orcid.org/000-0002-5351-0554>. nilvania@utfpr.edu.br

O crescimento populacional influencia diretamente no processo de urbanização das cidades em todo o Brasil. Impulsionada pela industrialização, a malha urbana está cada vez mais adensada de loteamentos, ocasionando um desequilíbrio nas áreas urbanas públicas e verdes destinadas ao lazer, agravado pela falta de legislações específicas e, quando elas existem, de fiscalização.

O planejamento urbano contribui para a ordenação da ocupação do solo nas cidades, evitando que o meio ambiente seja modificado de forma inadequada. Para localizar uma urbanização estável, sustentável e economicamente correta, há vários requisitos que devem ser levados em consideração, os quais vão desde a topografia do local, localização do abastecimento de água e despejo de esgoto, escoamento das águas pluviais e um solo que permita o plantio de vegetação (MASCARÓ, 2010). Este procedimento urbanístico deve evitar priorizar os interesses individuais, a administração municipal deve buscar estratégias para atender à coletividade, levando em consideração a paisagem urbana e a infraestrutura existentes de acordo com as políticas de elaboração dos planos de desenvolvimento municipais.

Os espaços públicos urbanos contribuem para qualificar a paisagem, promover a recreação e o convívio social da população, além de propiciar, com sua vegetação, melhorias na condição microclimática por meio de ventilação e insolação do ambiente urbano. Mesmo, contudo, demonstrando a relevância e os benefícios das áreas verdes, órgãos públicos ainda resistem em reconhecer sua importância aos municípios. Na realidade, a vegetação urbana está perdendo espaço nas cidades (MASCARÓ; MASCARÓ, 2015).

As praças, no contexto de espaços públicos urbanos e legislações municipais, merecem atenção no que se refere ao planejamento, pois devem ser espaços livres, compostos de vegetação, áreas impermeáveis, edificações ou não que permitam o uso e acessibilidade a todo tipo de usuário. Da observação empírica dos espaços públicos de Francisco Beltrão é possível elaborar a hipótese de que muitos não atingem o planejado e se tornam vazios, a população deixa de frequentá-los porque não correspondem ao que se espera do mobiliário urbano quanto à iluminação, áreas verdes e sombreamento. Nesse sentido, quando bem planejadas, podem ser elementos de qualidade estética e integração do traçado urbano, contendo recursos paisagísticos e ambientais, podendo ser considerados locais de arborização, lazer e descanso. Nesse contexto, o presente artigo busca analisar a legislação municipal que ordena o parcelamento do solo urbano quanto a áreas verdes e praças no contexto urbano, levantar a localização das praças identificando a área (metragem) no mapa urbano das suas áreas verdes e por meio das áreas verdes e arborização identificadas elaborar uma referência para servir de conhecimento para novos programas de requalificação, em que a arborização possa ser mais explorada.

A primeira seção trata dos aspectos introdutórios, abordando o tema e os objetivos. A segunda versa sobre a revisão bibliográfica para elaborar os conceitos sobre o planejamento urbano, legislações, espaço público urbano e arborização que ocorrem na região sudoeste do Paraná, contribuindo assim para melhor entendimento sobre o tema de estudo. A terceira seção discorre sobre a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho a campo. O quarto tópico aborda os resultados e discussões e é por meio deles que serão atingidos os objetivos propostos para o presente artigo.

O PLANEJAMENTO URBANO

Nos últimos anos o planejamento urbano tem sido tema de análise e discussões dos órgãos públicos nas cidades. Decorrente da expansão populacional, busca-se entender o seu desenvolvimento, suas características e as causas dos problemas resultantes da evolução acelerada. O planejamento urbano é uma estratégia de resolução de problemas presentes e direcionamento (ordem, orientação) para o desenvolvimento futuro e adequado dos espaços urbanos e está diretamente relacionado ao desenho urbano, pois por meio dos loteamentos, vias, ruas, espaços públicos e demais benefícios é que serão determinados os potenciais econômicos e sustentáveis de um vilarejo, uma cidade, ou município, pois esse cenário envolve também as paisagens, construções e grupos de prédios e o estabelecimento de estruturas e processos que facilitem um desenvolvimento bem-sucedido (COWAN, 2005).

Até o final do século 19 a legislação do parcelamento do solo não era cobrada pelo poder público e cabia aos urbanistas a responsabilidade de determinar o uso do solo urbano em seus projetos arquitetônicos e urbanísticos. Na vigência do Decreto-lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, não se regularizava os parcelamentos ilegais, priorizando a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos (FERNANDES, 1995). Apenas trazia garantia da venda e compra dos loteamentos por intermédio de informações de lotes, dimensões, áreas livres, etc. Esse cenário trouxe alterações ao meio ambiente e à paisagem urbana, comprometendo a preservação do uso do solo, a evolução histórica e seu desenvolvimento social e econômico.

A Lei Federal 6.766/79 abrange normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais, a fim de disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, bem como a tutela do interesse público coletivo adquirente dos lotes previstos e um determinado empreendimento.

A exiguidade de execuções de políticas públicas causou desequilíbrio social e econômico nas cidades brasileiras. Segundo dados do IBGE, em 1940 apenas 23,6% da população vivia nas cidades; já no ano 2000 este percentual atingiu 81,2%, mostrando o inchaço na malha urbana. O planejamento urbano tem a função de antecipar os problemas, desenvolvendo ações para solucioná-los por meio de objetivos ou metas a serem alcançados em um determinado tempo (CHIAVENATO, 1993). Por meio da observação das políticas públicas pode-se prever a distribuição da população e de atividades econômicas nos municípios evitando a agressão ao meio ambiente e ao solo urbano, bem como organizar a ocupação dos espaços públicos.

De uma forma geral, essa problemática é simplificada e “a” resposta para as soluções das questões urbanas está na “ponta da língua” de gestores políticos e da população em geral: “é a falta de planejamento urbano” (SOUZA, 2005).

O Estatuto da Cidade busca, por meio da política urbana, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, como diretrizes importantes ao desenvolvimento sustentável, à gestão democrática e ao planejamento do desenvolvimento das cidades. Para que haja o desenvolvimento de uma cidade, é necessário que o planejamento tome conhecimento antecipado sobre os meios naturais visando atender s necessidades da população.

A cidade de Francisco Beltrão, no Paraná, dispõe do Plano Diretor (PDDFB) desde 1996, considerando que o município utilizava o Plano revisado de 2007. As leis federais exigem atualizações a cada dez anos; sendo assim, em 2016 iniciou-se a atualização, finalizada em 2018 com a aprovação da Câmara Municipal. Com o crescimento territorial urbano acelerado é importante manter o Plano Diretor atualizado para direcionar o desenvolvimento das cidades. Uma das atenções direcionadas na revisão relacionou-se às taxas de ocupação para construção de imóveis, obrigatoriedade do recolhimento e utilização de água de chuva com o uso de cisternas (reservatórios), a estruturação de lagoas secas para a infiltração da água pluvial nos novos loteamentos e a construção de novas avenidas para suportar o tráfego.

Relacionado ao meio ambiente e ao espaço público urbano, destacando para a paisagem urbana na cidade de Francisco Beltrão, a Lei Municipal nº 3.360/2007 direciona tópicos importantes, como no Capítulo III, seção V artigos 56 e 58 sobre os espaços públicos. Ela concebe diretrizes para impulsionar a integração dos espaços públicos com o entorno, promovendo, junto aos órgãos competentes, os tratamentos urbanísticos e de infraestrutura adequados; otimizar o uso das áreas públicas para cumprimento das funções sociais da cidade; adequar o Código de Posturas, disciplinando as condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes deste Plano Diretor (FRANCISCO BELTRÃO, 2007).

A paisagem urbana na sua concepção de áreas verdes é apresentada na Lei Municipal 3760/2010, que institui o Projeto de Adoção de Praças, Parques, Áreas Verdes e Áreas de Lazer e Esportivas, denominado “Projeto Mais Verde”, no qual qualquer pessoa jurídica ou física com sede ou domicílio no município de Francisco Beltrão poderá participar:

Art. 1º – Fica instituído o Projeto de Adoção de Praças, Parques, Áreas Verdes e Áreas de Lazer e Esportivas, denominado “MAIS VERDE” no âmbito do município de Francisco Beltrão, que terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – Promover a participação da sociedade civil organizada, das pessoas jurídicas e físicas na urbanização, nos cuidados e na manutenção das praças, parques, áreas verdes e áreas de lazer e esportivas do município, em conjunto com o poder público municipal;

II – Incentivar o uso das praças, parques, áreas verdes e áreas de lazer e esportivas pela população da região de abrangência;

III – Propiciar que pessoas físicas e grupos organizados da população elaborem projetos de utilização dos referidos equipamentos públicos, de modo a atender às diversas faixas de idade e necessidades especiais da população (FRANCISCO BELTRÃO, 2010).

Cabe ao poder Executivo municipal, porém, por intermédio do Departamento competente, elaborar os projetos das construções das praças, áreas verdes, lazer e esportivas ou aprovar as propostas desenvolvidas fora do Departamento, até sua fiscalização. Analisando ainda a política do meio ambiente relacionada aos espaços públicos e áreas verdes, o Decreto Nº 004/2011 regulamenta a Lei Nº 3.760, de 20 de outubro de

2010, que “Estabelece normas e procedimentos para parcerias entre o poder público municipal e a sociedade, no que concerne à adoção de áreas verdes públicas Programa ‘Projeto Mais Verde’ que decreta”:

Art. 1º. O município de Francisco Beltrão realizará processo de CHAMAMENTO PÚBLICO para habilitação de pessoas físicas e pessoas jurídicas interessadas em participar do Programa “Projeto Mais Verde” de Adoção de áreas verdes públicas, visando a sua reforma e manutenção, assim entendidos os parques, praças, canteiros, jardins e outras áreas passíveis de ajardinamento.

Art. 2º. Os canteiros de ruas e avenidas poderão ser adotados por um ou mais interessados desde que atendidos os trechos mínimos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, após manifestação favorável dos órgãos municipais competentes.

Art. 3º. Fica constituída a Comissão de Análise para o Programa de Adoção de Áreas Verdes, com intuito de analisar, deliberar e realizar o processo de Chamamento Público já indicado no Art. 1º deste Decreto (FRANCISCO BELTRÃO, 2011).

Mesmo sendo o Plano Diretor Municipal o norteador para o desenvolvimento urbano, algumas leis devem ser consultadas a fim de completar as diretrizes. Entre elas está a Lei 12.587/12, conhecida como a Lei da Mobilidade Urbana, que tem como princípios a destacar, em seu artigo 5º, a acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana. Em seu artigo 7º, seus objetivos buscam promover acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; proporcionar melhoria das condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

As normativas relacionadas ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) priorizam as relações de distanciamento e porcentagens das construções ou espaços loteados às áreas de preservação, rios, sangas e nascentes de água naturais. Como exemplo, os distanciamentos isolados das edificações a um raio de 50 metros das nascentes de águas naturais com preservação nativa.

A PAISAGEM URBANA: Espaços Públicos Urbanos e Arborização

Com o objetivo de propor uma melhor organização dos espaços públicos é indispensável conhecer o modo de distribuição dos espaços livres na malha urbana e a acessibilidade aos espaços por parte da população a quem se destina. Ressalta-se que precisamos mudar a mentalidade e facilitar novas formas de viver o espaço público, inicialmente conhecendo as suas dimensões, atribuições, equipamentos e instalações, características do solo e vegetação para garantir a mobilidade, funcionalidade, segurança, comodidade e beleza.

Roberto Burle Marx (2004) assevera que a paisagem arquiteta o território em diferentes formas. Destacar desse conjunto certas áreas, certas “paisagens”, às quais conferimos determinado significado estético, cultural, científico ou social. Tratar essas

áreas como unidades isoladas poderá constituir uma medida funcional adequada com vistas a determinadas finalidades. A paisagem define uma civilização, pois se trata de um direcionamento à percepção, concepção e ação que aponta sentido à relação de uma sociedade com o espaço e com a natureza (BERQUE, 1998). Conclui-se a complexidade na concepção da paisagem urbana evidenciando a importância da análise para a criação e recriação dos espaços construídos ou não.

“O espaço público é o lugar da cidade de propriedade e domínio da administração pública, o qual responsabiliza ao Estado com o seu cuidado e garantia do direito universal da cidadania e a seu uso e usufruto” (ALOMÁ, 2013). Um dos principais obstáculos para a convivência em equilíbrio no espaço público urbano é a divergência do que ele representa para cada pessoa, pois o seu desempenho e apropriação estão ligados ao uso e às interações sociais nele realizados. O espaço é mais bem apresentado na cidade pela configuração espacial e a preocupação da sociedade contemporânea está em analisar as potencialidades de cada local, buscando melhor direcionamento quanto às áreas de convívio social, lazer e esportivo, possibilitando intervenções que atendam à necessidade de cada espaço urbano.

Os espaços públicos são lugares de encontro do outro, do diferente, cujo ser dá sentido à democracia. Oferecem ao cidadão a possibilidade de usufruir de sua cidade por meio das práticas sociais, lazer, manifestações da vida urbana e conseqüentemente uma melhor habitabilidade do ambiente urbano, visando à finalidade “última” da sociedade, que é viver (YÁSIGI, 2000).

A arquitetura e o urbanismo têm buscado uma nova imagem aos espaços públicos resgatando as memórias das cidades mediante a requalificação das formas, configurações, organização espacial e a paisagem urbana, garantindo a interação, as relações sociais e os valores. Com o debate do desenvolvimento sustentável propiciado pela Agenda 21, várias cidades brasileiras refletiram sobre os espaços públicos urbanos, pois não há um molde para o padrão urbano e os projetos para o planejamento dos espaços não são mais apenas paisagísticos, mas direcionam a visibilidade e a circularidade.

As áreas verdes de uma cidade estão dispostas na paisagem de forma com o que é plantado ou mesmo existente de modo natural. As incluídas nas vias públicas muitas vezes são consideradas importantes, pois além da ornamentação e sombra podem ser destinadas à recreação e ao lazer pela população. O meio científico busca associar, mesmo não sendo referências, os termos “área verde, espaços/áreas livres, arborização urbana, verde urbano” ao equipamento urbano de lazer (BARGOS, 2010). Entre as atribuições urbanísticas estão as composições estéticas e as paisagísticas da cidade, nas quais se inclui a arborização.

Oliveira (1996) conceitua as áreas verdes como

[...] áreas permeáveis (sinônimo de áreas livres) públicas ou não, com cobertura vegetal predominantemente arbórea ou arbustiva (excluindo-se as árvores no leito das vias públicas) que apresentam funções potenciais capazes de proporcionar um microclima distinto, no ambiente urbano, em relação à luminosidade, temperatura, além de outros parâmetros associados ao bem-estar humano (funções de lazer) com significado ecológico em termos de estabilidade geomorfológica e amenização

da poluição, e que suporte uma fauna urbana, principalmente aves, insetos e fauna do solo (funções ecológicas); representando também elementos esteticamente marcantes na paisagem (função estética).

Considerar a distribuição das áreas verdes no ambiente urbano nas questões de quantidade, qualidade e distribuição é importante para avaliar se estão atingindo os índices e de que forma se concentram nos espaços. A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda um índice de 12m² de área verde por habitante, enquanto a Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU) recomenda um índice de 15m² de área verde por habitante (SBAU,2016).

As áreas verdes podem ser definidas como uma categoria de espaço livre urbano de vegetação arbórea e arbustiva, onde pelo menos 70% da área seja permeável, de acesso público ou não, e que cumpram funções ecológicas, estéticas e de lazer (BAR-GOS; MATIAS, 2011).

Segundo Camargo (1989), a distância máxima de uma residência até uma praça ou parque deveria ser de 200 metros e o cálculo por habitante de área verde deveria seguir 19 m²/habitante. Na cidade de Francisco Beltrão o loteador é obrigado a concluir a infraestrutura, além das vias e logradouros públicos, áreas verdes e institucionais conforme a Lei Municipal n° 4.617/2018. Da área total do loteamento, o percentual de 40% (quarenta por cento) é destinado às áreas públicas, e, desse valor, 10% (dez por cento) da soma total das áreas de todos os lotes para usos institucionais ou comunitários, 8% (oito por cento) para áreas verdes e o restante do percentual inclui vias de circulação.

Muitos planejadores esforçam-se em atingir um equilíbrio entre o desenho urbano e o urbanismo consciente, o urbanismo sustentável busca alternativas para novos estilos de vida, permitindo a sustentabilidade. Busca-se uma reflexão sobre a forma que se vive no espaço, trabalha e se diverte. A rua deve acomodar a diversidade de usos de solos e escolhas de mobilidade (FARR, 2013).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada para a análise e caracterização dos espaços públicos urbanos (praças) em Francisco Beltrão tem como base a localização das praças do município a partir de dados cadastrais municipais.

Para a realização da primeira etapa optou-se pela revisão bibliográfica, na qual buscou-se definir conceitos para a delimitação do tema em estudo. Posteriormente, foi realizado levantamento bibliográfico específico com a finalidade de proporcionar maior conhecimento sobre legislações municipais e nacionais e conceitos relacionadas aos espaços urbanos públicos, áreas verdes e arborização. Posteriormente à análise dos dados obtidos por meio da pesquisa documental, foi realizado o levantamento de dados dos mapas urbanos para compreender as áreas ocupadas pelos espaços públicos urbanos e a demarcação de suas áreas arborizadas. Com isso, foi possível comparar os dados obtidos mediante levantamento bibliográfico e índices de áreas verdes reais estabelecidos.

As praças (áreas destinadas ao lazer e à recreação) podem atingir um determinado público pela localização, atrativos que propõem equipamentos, atividades e lazer que possibilitam realizar. Para delimitação do presente artigo foram demarcadas no

mapa urbano as áreas das praças, tendo conhecimento das distâncias entre elas em seus bairros e papéis que desempenham, levando em consideração sua área total e de vegetação.

Francisco Beltrão (Figura 1), município de importância para o sudoeste do Paraná, está disposto em uma área de 731,73 km², em sua maioria voltada a atividades agrícolas. Segundo dados do Iparde, a cidade está a 492 km da capital do Estado, Curitiba, e a 41,67 km da cidade de Pato Branco. A região sudoeste do Paraná conta com 37 municípios divididos em três sub-regiões: Capanema, Pato Branco e Francisco Beltrão.

Figura 1 – Foto aérea e mapa de localização do município de Francisco Beltrão-PR



Fonte: Prefeitura de Francisco Beltrão-PR, IPARDES, 2018 (Organizado pela autora).

Francisco Beltrão tem 25 bairros e teve uma população estimada de 88.465 habitantes para o ano de 2017, com 90,1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização (IBGE, 2017).

RESULTADOS E DISCUSSÕES: As Praças de Francisco Beltrão/PR

As praças, no contexto de espaços públicos urbanos e legislações municipais, merecem atenção no que se refere ao planejamento, pois podem ser espaços compostos de vegetação, áreas impermeáveis, edificações ou não, que permitam o uso e acessibilidade a todo tipo de usuário e identificando o espaço a ser inserido através da atuação dos gestores pela legislação municipal a praça pode melhorar as áreas de lazer e recreação propostas à comunidade para que se tornem atrativas e agradáveis.

Francisco Beltrão possui, segundo dados da prefeitura, 18 praças em uma área 30.692,33 m² e são classificadas em diferentes funcionalidades, porém não há um levantamento específico de sua classificação quanto ao índice de áreas verdes relaciona-

das no quesito qualidade ambiental. A primeira praça foi marco no município em 1952, a Praça Eduardo Virmond Suplicy. Foi construída e inaugurada na gestão do prefeito Antônio de Paiva Cantelmo, em 1969. O nome escolhido é uma homenagem ao primeiro administrador da Colônia Agrícola Nacional General Osório (Cango), Eduardo Virmond Suplicy. A Praça recebeu obeliscos em homenagem aos pioneiros e uma cuia em tributo aos tradicionalistas.

A cidade de Francisco Beltrão, diferentemente de algumas capitais, não possui departamento específico para destinar atenção à conservação e planejamento de áreas verdes, espaços públicos como praças e parques, entretanto isso contribuiria para a proteção e manutenção de equipamentos públicos, áreas verdes, arborizações, programas relacionados ao meio ambiente, ao lazer e à recreação.

Percebe-se a necessidade de mudança da concepção dos gestores quanto aos espaços públicos urbanos dos municípios que ainda são vistos como lugares de gastos e de baixa prioridade quando comparados a outras necessidades, como saúde, segurança e bem-estar humano. Por esse motivo, foram identificados os bairros e neles a posição de cada praça, sua área inserida na malha urbana e o espaço destinado a áreas verdes por meio do estudo e análise de campo. As praças analisadas no município desempenham variadas funções, agregam valores e proporcionam melhor qualidade aos bairros em que estão inseridas. Poucas, no entanto, exercem com excelência os quesitos básicos levantados como áreas verdes, locais conservados, mobiliário urbano adequado e bem conservado, vegetação para sombreamento, acessibilidade, entre outros.

É notória, não apenas na cidade de Francisco Beltrão, mas em muitas cidades brasileiras, que a maior concentração das praças está nas áreas de população de média e alta renda e nos bairros mais antigos característicos ao desenvolvimento, como constatado no Bairro Centro, no qual o perfil imobiliário é de alto padrão, como é o caso da maior praça da cidade, a Praça Dr. Eduardo Virmond Suplicy, a qual possui uma morfologia quadrada de 7.700 m² entre as principais vias e comércios, dispostas em áreas de lazer, recreação, monumentos, chafariz, feiras, palcos e calçadas (Figura 2). Com aproximadamente 4.500 m² de área verde distribuídos em arbustos, árvores de pequeno, médio e grande porte, piso drenante, grama e generosa iluminação pública, é a praça com maior diversidade de vegetação e atividades.

Atualmente comporta *playground*, o acesso à Igreja Católica, estacionamentos, banca de revistas e feira do produtor rural, que também está no programa da praça. Com vegetação frondosa de grande porte há, distribuídos ao longo dos canteiros, espécies arbustivas e grama.

Figura 2 – Instalação Praça Dr. Eduardo Virmond Suplicy



Fonte: As autoras.

A praça reflete qualidade de vida à comunidade, influenciando valores históricos e culturais, possui espécies variadas que contribuem para a aeração urbana e muito sombreamento, bem como circulações acessíveis de pedestres. Os valores funcionais são proporcionados pelo lazer urbano, fontes, feiras municipais e parquinhos para crianças (Fotografia 1 e 2).

Fotografia 1 – Vista geral da praça, *playground*



Fonte: Francisco Beltrão (2018a).

Fotografia 2 – Vista aérea espaços arborizados

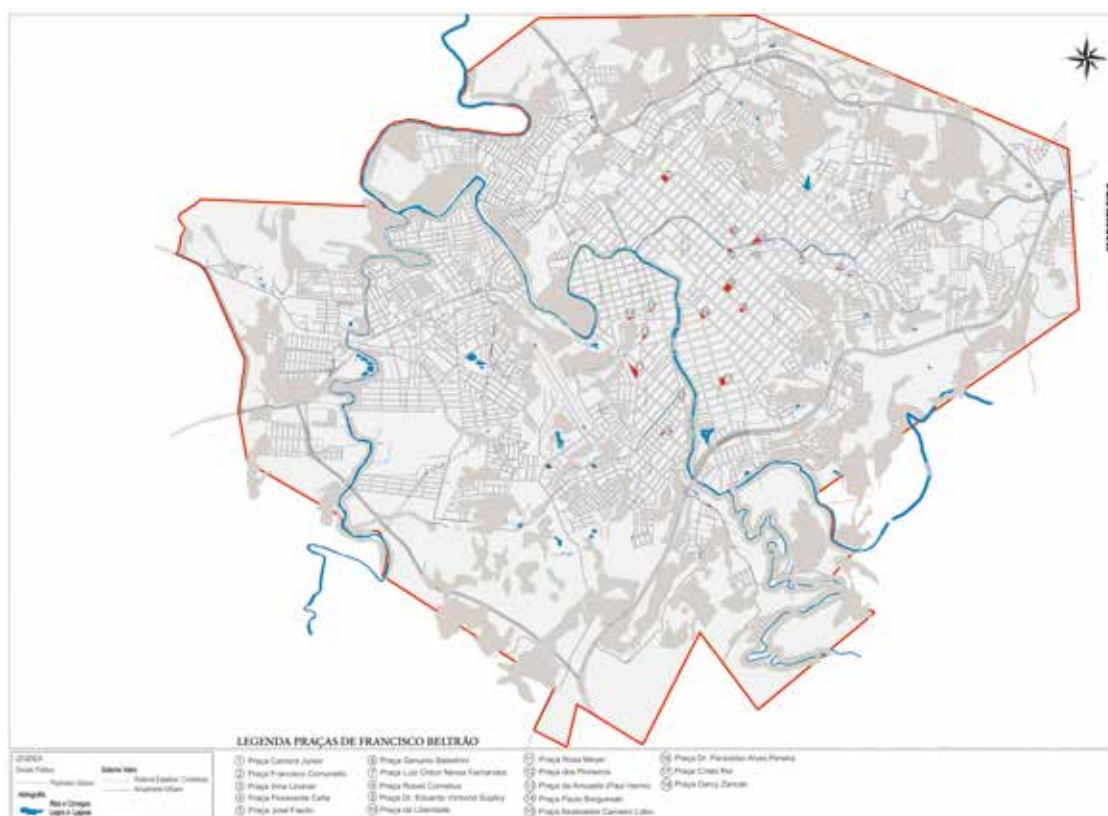


Fonte: Francisco Beltrão (2018a).

Uma análise geral das praças e muito preocupante foi que nem sempre elas suprem as necessidades de recreação, identidade do local, embelezamento, interação social e vizinhança e a instalação ligada à necessidade dos moradores e muito menos para assegurar saúde e vitalidade dos recursos ambientais ou benefícios a futuras gerações dos habitantes urbanos. No Mapa 1 é possível identificar a localização das praças de Francisco Beltrão concentradas na parte central da malha urbana, locais de desenvolvimento econômico acentuado.

Dos 25 bairros existentes, apenas 9 possuem praças públicas. A maioria (16 bairros) não as possuem, seja pelo fato de serem resultado de ocupação mais recente ou bairros ocupados pela população de baixa renda. Mesmo com a revisão recente do Plano Diretor Municipal, em 2018, não houve modificações direcionadas a áreas verdes e praças. Permanecem apenas os tópicos da Lei Nº 3.760/2010 que busca pelo Programa “Projeto Mais Verde” promover a participação da comunidade na manutenção, incentivar o uso e orientar projetos elaborados pela sociedade. Dados obtidos ao longo da pesquisa permitem inferir o desinteresse, mas não a obrigação de construir espaços e áreas destinadas para diferentes atividades nos novos bairros e loteamentos. Neles, o que prevalece são atividades direcionadas pelos gestores podendo atender à saúde, escolas, lazer, entre outros.

Mapa 1 – Mapa da localização das praças de Francisco Beltrão, Paraná



Fonte: A autora (2019).

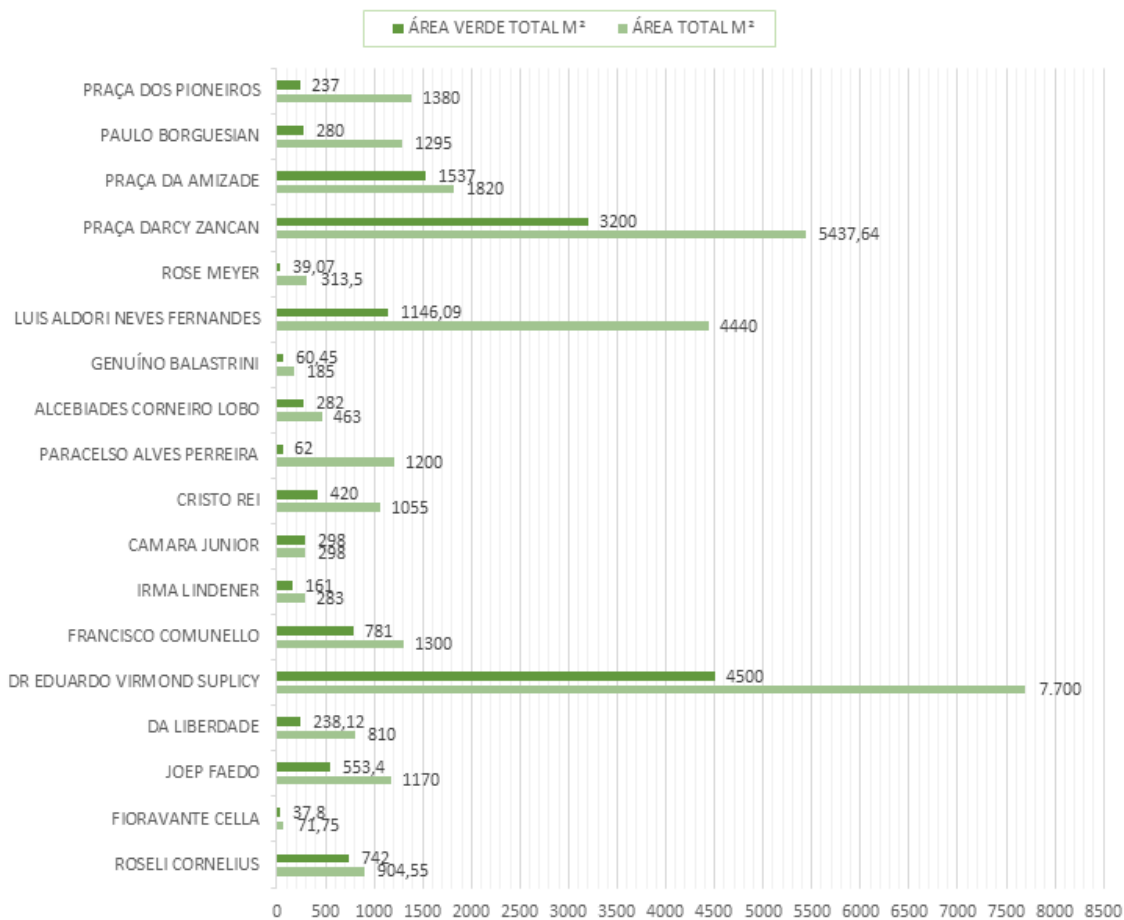
Os resultados permitem certificar que a maioria das praças possui as mesmas classificações e que muitas não atingem o esperado quando relacionada a áreas verdes, conservação, qualidade ambiental e programas de necessidades direcionados ao lazer e bem-estar dos moradores. Provavelmente por estarem apenas inseridas na malha urbana, atendendo a soluções imediatas, mas não interagindo com a sociedade e a natureza. A praça, além da importância da quantidade, precisa ter qualidade.

As áreas verdes devem ser consideradas espaços livres, de vegetação arbórea e arbustiva, incluindo árvores que atendam e influenciem na qualidade ambiental, solos livres de edificações e acessibilidade a todos, lazer e funções que controlem a temperatura, poluição, abrigo da fauna, além de proporcionar valorização e beleza ao espaço. No Gráfico 1 é possível observar que a metragem (m²) de área verde das praças analisadas é reduzida.

Em um total de 30.506,10 m² de praças construídas e identificadas pela prefeitura, 14.574,93 m², ou seja, 47,77% da área são destinadas a espaços verdes. Considerando o que explicita Camargo (1989), que evidencia que cada habitante deve ter 19 m² de área verde, Francisco Beltrão destina para sua população, considerando a população estimada pelo IBGE de 2017, com as praças um total de 14.574,93 m². Desse total sugerido pelo autor, as praças proporcionam aproximadamente 1% da área, deixando os demais percentuais para os parques, áreas livres e áreas de preservação.

Gráfico 1 – Comparativo m² /área verde

RELAÇÃO ÁREA TOTAL / ÁREA VERDE



Fonte: A autora (2019).

As praças analisadas na cidade de Francisco Beltrão, tendo como base o levantamento realizado, possui áreas reduzidas para ampliação ou criação de programas como áreas de lazer, recreação, locais de descanso e de vegetação. Como contribuição ao estudo, para haver uma requalificação das praças o município pode fazer uso dos vazios urbanos esquecidos ou não qualificados e potenciais pelo critério de proximidade sem edificação ou de até 20% de áreas edificadas, nas possibilidades de inclusão de áreas as praças aumentando sua metragem para a inclusão de uma massa verde e arborizada, priorizando qualidade aos moradores.

Essa ferramenta pode contribuir para a qualidade da cidade, tornando-a mais organizada e ocupada de forma correta, prevalecendo as áreas verdes e de lazer apontadas como insatisfatória à população, pois atua como instrumento de minimização da segregação urbana de democratização do direito à cidade, ao uso do solo urbano e da melhoria da qualidade de vida.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES-

O crescente desenvolvimento das cidades sem planejamento e muitas vezes infraestrutura, tem deixado a malha urbana cada vez mais povoada. O solo é preenchido por edificações, praças pavimentadas, calçadas, que conseqüentemente prejudicam a

paisagem urbana, deixando esse cenário cada vez mais comprometido. Apesar da importância esses aspectos são muitas vezes esquecidos e apenas quando se torna problema entra em discussão.

O artigo aponta uma abordagem que permite identificar por meio das praças a importância da requalificação dos espaços existentes e planejamentos de viabilidade para novas, buscando atingir as necessidades da população quanto à área verde e lazer. Esse artigo propôs um percurso para discutir a apropriação das praças na cidade de Francisco Beltrão-PR, pois por muito tempo os projetos para os espaços públicos urbanos eram desenvolvidos de acordo com a percepção de planejadores e profissionais de Arquitetura.

Mesmo o Plano Diretor não contendo normativas às praças, as quais não atribuem exigências específicas à instalação de metragens mínimas, índices percentuais relacionados a áreas totais e programas de necessidades específicos por percentual de habitantes por bairros, bem como a forma acessível de inserção na malha urbana, demonstra a necessidade de informações relacionadas à concepção do projeto garantindo a qualidade desses locais que, por meio de normativas, fiscalização e pela requalificação, propõe-se ambientes mais saudáveis para a vida humana. No meio desse processo quem sofre consequências é a população, que carece de atividades de lazer, recreação e arborização.

Muitas das praças beltronenses, ainda que inseridas no contexto urbano de forma privilegiada em bairros centrais e próximas ao cotidiano da população, não são atrativas, pois além da carência de elementos naturais dispostos pela vegetação, não possuem infraestrutura como bancos, iluminação, equipamentos esportivos, entre outros. O local deve ser convidativo e além da beleza, ter utilidade. Foi possível apontar a necessidade de ações mais efetivas pelo poder público em relação às praças, uma vez que muitas encontram-se nas condições de vazios urbanos pela falta de atuação das leis municipais. Incluir novos espaços urbanos arborizados deve ser uma constante preocupação para gestores, cidadãos e profissionais da área para constituir ambientes mais saudáveis e propícios ao bem-estar humano, que são condições básicas para o alcance da qualidade ambiental urbana.

Diante desse contexto, percebe-se a necessidade de ampliar os estudos e pesquisas envolvendo essa temática, tendo por objetivo, entre outros, o desenvolvimento de ferramentas que possam, de uma maneira mais simples e direta, auxiliar a análise que antecede a aprovação de novos espaços públicos no que tange à transformação de vazios urbanos em espaços utilizáveis. Dessa forma, podemos concluir que determinados locais podem ser mapeados para o desenvolvimento de espaços urbanos públicos aproveitando totalmente ou não sua ocupação de formas diferenciadas, priorizando questões culturais e ambientais.

Entende-se que a cidade precisa crescer e se desenvolver, mas existem limites para esse crescimento e fica evidente a necessidade de avaliar cada espaço de forma particular, levando em consideração as características e os limites de seu espaço físico, pesando os benefícios e prejuízos decorrentes.

Nesse contexto, para o município de Francisco Beltrão, a análise realizada mostrou que há possibilidades por meio da avaliação das áreas desenvolver propostas mais relevantes para a instalação de espaços públicos urbanos atendendo à necessidade de toda população, ampliando a expansão em bairros distantes, utilizando como sugestão os vazios urbanos não edificadas.

Assim, fica claro que as características do município o colocam em uma situação que exige bastante atenção no momento de planejar, com o intuito de evitar maiores danos aos seus habitantes e ao ambiente natural que se refere ao uso territorial e à qualidade de vida. E para isso é preciso criar estratégias criativas de atração e desenvolvimento para que cada vez mais pessoas sintam-se confortáveis e à vontade para usar os espaços urbanos públicos.

REFERÊNCIAS

- AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 2002.
- ALOMÁ, P. R. *O espaço público, esse protagonista da cidade*. 2013. Tradução Gabriel Pedrotti. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/01-162164/o-espaco-publico-esse-protagonista-da-cidade/>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BARGOS, D. C. *Mapeamento e análise das áreas verdes urbanas como indicador da qualidade ambiental urbana: estudo de caso de Paulínia-SP*. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Curso de Geografia, Pós-Graduação em Geografia, Campinas, 2010.
- BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. *Revsbau*, Piracicaba, SP, v. 6, n. 3, 2011.
- BERQUE, A. Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. *Paisagem tempo e cultura*. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ, 1998.
- CAMARGO, L. O. de L. *O que é lazer*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- COWAN, R. *The Dictionary of Urbanism, Streetwise Press, 2005*. Diretrizes internacionais sobre Planejamento Urbano e regional. *On-line*. 2015. Disponível em: <http://unhabitat.org/development-of-international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>. Acesso em: 10 out. 2017.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- FARR, D. *Urbanismo sustentável – desenho urbano com a natureza*. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- FERNANDES, E. *Law and urban change in Brazil*. London: Avebury, 1995.
- ITU-T Focus Group on Smart Sustainable Citeis (FG-SSC). Disponível em: <http://oemmnndcblbdoiebfnladacbfmadadm/https://journals.sagepub.com/doi/pdf>. Acesso em: 7 jan. 2018.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Decreto Nº 004/2011 regulamenta a Lei Nº 3.760 de 20 de outubro de 2010*. Projeto Mais Verde. 2011. Francisco Beltrão, PR, 20 out. 2010. p. 1-2. Disponível em: <http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br/legislacao/categoria/decretos?ano=2011>.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Aspectos turísticos*. Disponível em: <http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br/departamentos/turismo/pontos-turisticos/praca-eduardo-virmond-suplicy-e-o-calcadao-central/>. Acesso em: 27 fev. 2018a.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Mapa dos bairros da municipal*. Francisco Beltrão: Secretaria Municipal de Planejamento, 2017a.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Lei nº 3360/2007, de 25 de junho de 2007*. Código Ambiental. Francisco Beltrão, PR, 25 jun. 2007. p. 1-15. Disponível em: <http://franciscobeltrao.pr.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/meioambiente.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Lei nº 3760/2010, de 20 de outubro de 2010*. Projeto Mais Verde. Francisco Beltrão, PR, 20 out. 2010. p. 1-4. Disponível em: <http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br/legislacao/lei-no-37602010/>. Acesso em: 14 jul. 2017.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Lei nº 4.595/2018, de 18 de outubro de 2018*. Trata do Conselho da Cidade de Francisco Beltrão, 2018b.
- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Lei nº 4.617/2018, de 13 de novembro de 2018*. Parcelamento e uso do solo do município de Francisco Beltrão. Francisco Beltrão, 2018c.

- FRANCISCO BELTRÃO (município). *Mapa dos bairros da municipal*. Francisco Beltrão: Secretaria Municipal de Planejamento, 2017b.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 dez. 2017.
- IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: http://www.ipar-des.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=139&btOk=ok. Acesso em: 12 jan. 2018.
- MARX, B. Arte, ciência e paisagismo. In: TABACOW, José. *Roberto Burle Marx: arte e paisagem*. São Paulo: Studio Nobel, 2004.
- MASCARÓ, J. L. *Sustentabilidade em urbanizações de pequeno porte*. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2010. p. 165.
- MASCARÓ, L; MASCARÓ, J. *Vegetação urbana*. Porto Alegre. 4. ed. Masquatro Editora, 2015.
- OLIVEIRA, C. H. *Planejamento ambiental na cidade de São Carlos (SP) com ênfase nas áreas públicas e áreas verdes: diagnóstico e propostas*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 1996.
- SBAU. Sociedade Brasileira De Urbanização. *Arborização brasileira*. 2016. Disponível em: <http://www.sbau.org.br>. Acesso em: 4 out. 2017.
- SOUZA, Marcelo. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2, ed. Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2005.
- YÁSIGI, E. *O mundo das calçadas*. Por uma política democrática de espaços públicos. São Paulo: USP-FFLCH+ Imprensa Oficial, 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/52448/56442>. Acesso em: 10 jun. 2018.

A Interação Entre as Universidades e o Empreendedorismo

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.194-215>

Recebido em: 15/9/2019

Aceito em: 28/2/2020

Nairana Radtke Caneppele Bussler,¹ José Eduardo Storopoli,²
Cristina Dai Prá Martens,³ Vânia Maria Jorge Nassif⁴

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar a interação entre as universidades e o empreendedorismo a partir da relação com a indústria e o conhecimento desenvolvido, por meio de mapeamento científico. Os dados coletados foram de fonte secundária por se tratar de uma pesquisa bibliométrica. A seleção da amostra foi realizada por meio de palavras-chave descritas na base Scopus, sendo elas “*knowledg**”, “*universit**”, “*industr**” e “*entrepreneur**”, gerando 249 artigos do período compreendido entre 2009 e 2017. Empregou-se técnicas de bibliometria, especificamente análise de cocitação, acoplamento e coocorrência bibliográfica. As principais contribuições do estudo estão relacionadas à identificação do que já foi abordado, e quais são os campos em ascensão de publicações sobre a relação entre universidades e empreendedorismo. Compreende-se que o processo empreendedor acadêmico origina-se com a motivação dos professores, da universidade, das indústrias e do governo, além do engajamento dos alunos com o objetivo de disseminar e comercializar o conhecimento que se origina dentro do ambiente universitário, por meio de atividades e ferramentas que não podem existir isoladamente sem estarem relacionadas com essas instâncias.

Palavras-chave: Conhecimento. Universidade. Indústrias. Empreendedorismo.

INTERACTION BETWEEN UNIVERSITIES AND ENTREPRENEURSHIP

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the interaction between universities and entrepreneurship from the relationship with industry and the knowledge developed through scientific mapping. The data collected were from secondary source because it is a bibliometric research. The sample selection was performed using keywords described in the Scopus database, namely “*knowledg **”, “*universit **”, “*industr **” and “*entrepreneur **”, generating 249 articles from 2009 to 2017. Bibliometric techniques were used, specifically analysis of cocitation, coupling and bibliographic co-occurrence. The main contributions of the study are related to the identification of what has already been addressed, and what are the rising fields of publications on the relationship between universities and entrepreneurship. It is understood that the academic entrepreneurial process originates with the motivation of the professors, the university, the industries and the government, as well as the students’ engagement with the objective of disseminating and commercializing the knowledge that originates within the university environment, through activities and tools that cannot exist in isolation without being related to these instances.

Keywords: Knowledge. University. Industries. Entrepreneurship.

¹ Aluna de Doutorado em Administração pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Brasil. <http://lattes.cnpq.br/2219629318094558>. <https://orcid.org/0000-0002-4928-7300>. nacaneppele@hotmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Professor da Universidade Nove de Julho (Uninove). <http://lattes.cnpq.br/2281909649311607>. <http://orcid.org/0000-0002-0559-5176>. josees@uni9.pro.br

³ Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora da Universidade Nove de Julho (Uninove). <http://lattes.cnpq.br/3471910853542167>. <https://orcid.org/0000-0003-0955-9786>. cristinadm@uni9.pro.br

⁴ Doutora em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora da Universidade Nove de Julho (Uninove). <http://lattes.cnpq.br/6936403740310206>. <https://orcid.org/0000-0003-3601-2831>. vania.nassif@uni9.pro.br

As universidades, além de proporcionar educação com qualidade por intermédio da pesquisa, do ensino e da extensão, devem buscar desenvolver pessoas que por meio de atitudes e de uma mentalidade inovadora possam encontrar soluções para diversos problemas e desafios. Gerenciar o conhecimento para estabelecer estratégias de ensino de empreendedorismo proporciona o fortalecimento da universidade como protagonista do desenvolvimento local e das pessoas. Essa transformação já vem sendo estudada e descobertas relacionadas ao empreendedorismo já estão se tornando ações que estão influenciando e impactando diretamente a vida dos alunos.

A literatura sobre universidades empreendedoras está se expandindo rapidamente. Rothaermel, Agung e Jiang (2007) comprovaram essa afirmação quando realizaram um estudo e constataram que quatro grandes linhas de pesquisa emergem nesta área, sendo elas a universidade de pesquisa empreendedora, a produtividade de escritórios de transferência de tecnologia, a criação de novas firmas e o contexto ambiental incluindo redes de inovação. A criação de novas indústrias dentro das universidades também é foco de outras pesquisas, por exemplo, Di Gregorio e Shane (2003), que justificam tal desenvolvimento por meio da disponibilidade de capital de área universitária, a orientação comercial da pesquisa e desenvolvimento universitário, a eminência intelectual e as políticas envolvidas.

A gestão estratégica de conhecimento ocorrerá à medida que houver um desenvolvimento institucional, atrelado a uma mudança organizacional focada na propriedade intelectual das universidades, que poderão gerar ferramentas tornando-as empreendedoras. Para tanto é necessário gerir a tecnologia, bem como a transferência e integração das relações entre universidade e indústrias, proporcionando a transferência de conhecimento, sem gerar limites para a aprendizagem local, logo a geração de indivíduos empreendedores (ETZKOWITZ, 1998; ETZKOWITZ *et al.*, 2000; SIEGEL; WALDMAN; LINK, 2003; DI GREGORIO; SHANE, 2003; SIEGEL *et al.*, 2004; LOCKETT; WRIGHT, 2005; BERCOVITZ; FELDMAN, 2008).

O objetivo deste estudo foi analisar a interação entre as universidades e o empreendedorismo a partir da relação com a indústria e o conhecimento desenvolvido, por meio de mapeamento científico. Para tanto, analisou-se 249 artigos publicados no período de 2009 a 2017, disponíveis na base *Scopus*. Empregou-se técnicas de bibliometria, especificamente análise de citação, acoplamento e coocorrência bibliográfica, apropriadas à proposta deste artigo, sendo possível identificar as principais publicações sobre a relação entre universidades e empreendedorismo, seus principais grupos de conhecimentos e as relações gerais entre eles (BROADUS, 1987; PILKINGTON; MEREDITH, 2009).

O artigo está estruturado em cinco seções, começando por apresentar uma revisão de literatura sobre bibliometria. Em seguida, os métodos utilizados e a amostra foram descritos. Os resultados são apresentados na terceira seção, seguidos por uma discussão, apontando desafios e caminhos para futuras investigações. Na conclusão são fornecidos *insights* para agenda de estudo futuro com base na pesquisa de redes existentes.

POR QUE REALIZAR UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO PARA ANALISAR A INTERAÇÃO ENTRE AS UNIVERSIDADES E O EMPREENDEDORISMO?

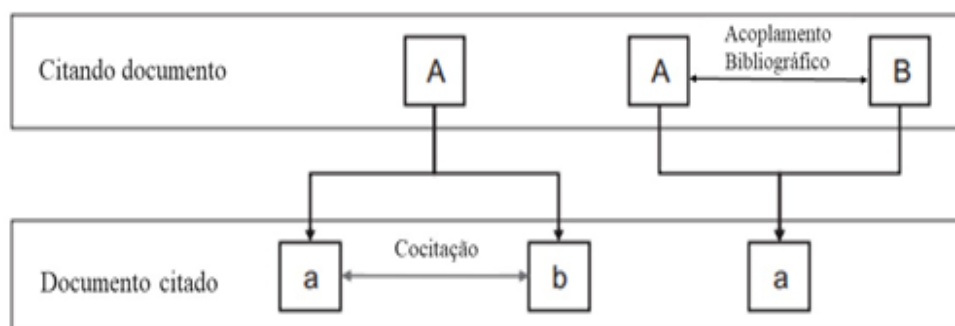
A importância dos estudos bibliométricos está relacionada ao auxílio que este tipo de pesquisa proporciona aos alunos que buscam referências sobre o tema. Além disso capacitam professores a construir programas de Pós-Graduação e entender como o tema está sendo abordado (SERRA *et al.*, 2018). Esses estudos contam com o auxílio de ferramentas de análise matemática e estatística já existentes, permitindo minimizar a subjetividade inerente ao conhecimento em determinada área, assunto ou tema, sendo possível mensurar os índices de produção e disseminação do conhecimento científico (GUEDES; BORSCHIVER, 2005; DIODATO, 1994; ARAÚJO, 2006).

O termo “bibliometria” foi criado na década de 30 por Otlet, e inicialmente era conhecido como “Bibliografia Estatística”, na década de 20. Tornou-se popular no ano de 1969, quando Pritchard publicou um artigo denominado *Statistical bibliography or bibliometrics*, o qual já foi citado mais de 2.200 vezes (PRITCHARD, 1969; VANTI, 2002). Para Pritchard (1969), o termo bibliometria significa a aplicação de métodos estatísticos e termos matemáticos para se analisar como está o desenvolvimento científico de determinada área do conhecimento.

A bibliometria tem como objetivos: medir o crescimento de determinadas áreas e o surgimento de novos temas; avaliar os aspectos estatísticos da linguagem, das palavras e das frases; prever as tendências de publicação; mensurar a cobertura das revistas secundárias; identificar os usuários de uma disciplina. Além disso, também é possível identificar as tendências e o crescimento do conhecimento em uma área, identificar as revistas do núcleo de uma disciplina, estudar a dispersão e a obsolescência da literatura científica, prever a produtividade de autores individuais, organizações e países, medir o grau e padrões de colaboração entre autores, analisar os processos de citação e cocitação, determinar o desempenho dos sistemas de recuperação da informação e avaliar a circulação e uso de documentos em um centro de documentação (VANTI, 2002).

Para atingir esses objetivos os estudos bibliométricos podem usar várias técnicas, tais como coocorrência, cocitação e acoplamento bibliográfico e que avaliam a relevância e influência científica. A Figura 1 ilustra a diferença entre cocitação e acoplamento bibliográfico.

Figura 1 – Cocitação e acoplamento bibliográfico



Fonte: Adaptada de VOGEL; GÜTTEL (2013).

A análise de coocorrência de palavras é realizada a partir de um conjunto de artigos de periódicos específicos em uma área de pesquisa e contando a frequência das palavras (CARDOSO *et al.*, 2013). Os dados obtidos com a análise de cocitação podem

se alterar com o tempo à medida que um campo evolui, pois ela permite verificar com que frequência dois artigos são citados juntos, medindo o grau de ligação entre eles (MCCAIN, 1990). Esta análise pode indicar grupos de pesquisa que tendem a compartilhar temas teóricos e metodológicos comuns (SMALL; GARFIELD, 1985), mostrando-se útil para detectar mudanças paradigmáticas e escolas de pensamento (ZUPIC; ČATER, 2015). Também reflete a influência passada e o impacto das publicações. Sobre o processo de análise e as ferramentas utilizadas, é possível afirmar que são idênticos.

O acoplamento bibliográfico demonstra os crescentes campos de publicação, é uma medida de similaridade, baseado na frequência com que dois documentos da amostra compartilham pelo menos uma referência comum, pois quanto maior o número de referências compartilhadas por dois documentos em uma amostra, maior a similaridade entre eles (VOGEL; GÜTTEL, 2013). Esse método indica a frente de pesquisa em um campo (ZUPIC E ČATER, 2015) e é útil para detectar tendências e possíveis caminhos para um campo de publicação. Da mesma forma que o método de cocitação, os resultados do acoplamento bibliográfico podem mudar um pouco ao longo do tempo, refletindo a evolução da pesquisa, ao invés de seu impacto (VOGEL; GÜTTEL, 2013).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Coleta de Dados

Os dados coletados são de fonte secundária por se tratar de uma pesquisa bibliométrica. A base de dados escolhida foi *Scopus*, que possui ferramentas de busca que facilitam a pesquisa bibliométrica, possui em torno de 19.500 revistas científicas, com atualização diária, e mais de 4,8 milhões de *papers* de conferências. Este estudo é baseado em periódicos internacionais, e os mais citados na amostra estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Lista de periódicos mais citados e seus fatores de impacto

Periódico	Ano disponível na Base Scopus	Fator de Impacto (2016)
Research Policy	1971	4.661
Technological Forecasting and Social Change	1970	3,129
Journal of Technology Transfer	1977	2.932
Small Business Economics	1988	2.852
Industry and Higher Education	1996	2.283
Industrial and Corporate Change	1992	2.198
Journal of the Knowledge Economy	2010	1,480
Social Science Information	1962	0,571

Fonte: Autores do estudo.

Amostra da pesquisa

A seleção da amostra foi realizada por meio de palavras-chave descritas na base Scopus, sendo elas “*knowledg**”, “*universit**”, “*industr**” e “*entrepreneur**”, gerando 249 artigos do período compreendido entre 2009 e 2017. As palavras-chave utilizadas na busca estiveram acompanhadas de operadores booleanos, os asteriscos.

A amostra total está inserida em 160 periódicos, e os artigos utilizaram 12.409 referências, observando-se que para o propósito deste trabalho foram analisadas as referências mais citadas na amostra, com no mínimo 12 citações, gerando um total de 28 artigos, conforme Tabela 2.

Procedimentos de Análise

Foram empregadas técnicas de bibliometria, especificamente análise de cocitação, acoplamento e coocorrência bibliográfica para analisar os dados. Para a elaboração das análises de cocitação foi estruturada uma matriz quadrada de ocorrência de cocitação das referências da amostra. Essa matriz contém apenas os documentos que possuem no mínimo 12 citações pela amostra, gerando um total de 28 artigos, conforme Tabela 2. Este corte não foi arbitrário, pois, segundo a lei do quadrado inverso de Lotka (1926), cerca de 5% dos documentos são representativos em um campo teórico (NATH; JACKSON, 1991). Ao contabilizar 488 citações dos 28 documentos mais citados de um total de 13.260 citações de 11.535 documentos foram selecionados apenas 0,25% dos documentos citados pela amostra (28 de 11.535), mas cerca de 4% do total das citações pela amostra (488 de 13.260), ou seja, os 28 documentos mais citados são os mais representativos das citações da amostra.

A técnica empregada para a redução da dimensão dos documentos citados foi a análise de componentes principais (*Principal Component Analysis* – PCA). Diferente da análise fatorial, na qual a redução da dimensão parte do princípio de que a variável latente (neste caso fator) causa as variáveis observáveis, a PCA parte do contrário: as variáveis observáveis causam a variável latente (neste caso componente). Numa PCA, portanto, não há erro de mensuração no cálculo da variável latente, enquanto na análise fatorial é necessário inserir o erro de mensuração das variáveis observáveis no cálculo da variável latente. A matriz quadrada dos 28 documentos mais citados foi elaborada pelo Bibexcel e a PCA foi empregada usando o SPSS versão 25. Como critério de seleção do número de componentes a serem retidos para análise foi empregado o método do “cotovelo” (CATTELL, 1966) e também o critério de eigenvalue de Kaiser (1960). Ambos os métodos convergiram para um número ideal de três componentes a serem extraídos. Os três componentes explicam 55,5% da variância total da matriz de cocitação. Empregamos uma rotação ortogonal, pois a possibilidade de correlação entre os componentes que as rotações oblíquas permitem não é algo importante na análise. Entre as rotações ortogonais escolhemos a Varimax com normalização Kaiser, porque maximiza a soma das variâncias das cargas, permitindo uma melhor análise da relação entre os componentes e os documentos que os compõem. O critério de cargas para justificar a presença de certos documentos em um componente foi de que o este deve ter carga absoluta maior ou igual a 0,4, observando-se que dois documentos não obtiveram cargas mínimas de 0,4 em nenhum dos três fatores.

Para a análise da rede de cocitação a mesma matriz do Bibexcel foi utilizada, porém o *software* utilizado foi o Ucinet. Para destacar os resultados da análise de componentes principais foram utilizados símbolos e cores diferentes para que as análises de cocitação sejam robustas, neste caso conjuntamente sendo analisadas pela PCA e pela análise de redes (EVERETT; BORGATTI, 2013; ZUPIC; ČATER, 2015). Na rede de cocitações, os documentos citados de cada componente possuem uma cor e um símbolo es-

pecífico; também colocamos os dois documentos que não obtiveram cargas relevantes (acima de 0,4) em nenhum dos três componentes com cor e desenho específico. Assim sendo, a rede de citações possuem 28 documentos com 4 tipos diferentes de símbolos e cores para representar o pertencimento a um ou nenhum dos componentes.

Para a análise de acoplamento bibliográfico foi gerada uma matriz de coocorrência dos 249 artigos da amostra pelo software Bibexcel. No total os 249 artigos possuem 10.247 coocorrências de citações em comum. Como critério de corte, foi escolhido apenas reter na matriz de coocorrência artigos que possuam no mínimo 6 citações em comum, fazendo com que a matriz diminua para 64 artigos e 4.096 coocorrências de citações em comum (cerca de 40% de representação do total de coocorrências e 25% dos artigos da amostra). Com a matriz de 64 artigos mais acoplados da amostra foram utilizados os mesmos critérios de PCA da citação (descritos anteriormente), porém o número ideal de componentes a serem retidos no caso do acoplamento é de 5 componentes. O número de artigos do acoplamento que não obtiveram cargas relevantes (acima de 0,4) em nenhum dos 5 componentes é de 17 artigos. Como é um número expressivo, foi decidido removê-los da matriz de acoplamento reduzindo-a de 64 para 47 artigos da amostra. Nessa matriz final de 47 artigos foi empregada a PCA e a análise de redes. Com 5 componentes a serem retidos no acoplamento, o número de cores e símbolos na análise de redes corresponde a 5, uma vez que destes 47 artigos todos possuem cargas relevantes (acima de 0,4) em pelo menos um componente. Não há necessidade, portanto, de destacar os artigos que não possuem carga em algum componente, uma vez que estes foram removidos da análise. Foi empregada a mesma lógica de robustez da análise da citação para o acoplamento, uma vez que conjuntamente foram analisadas a PCA e as redes do acoplamento.

RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa realizada por meio de um levantamento bibliográfico em periódicos internacionais. Os artigos mais citados do total da amostra são os 28 descritos na Tabela 2, que representam a unidade de análise da citação. Esses 28 artigos possuem 488 fontes citadas, e o número de citações total da amostra dos 249 artigos é 13.260, portanto o corte realizado representa 3,68% do total da amostra.

Tabela 2 – Principais documentos citados pela amostra

Quantidade de Citações	Códigos da Figura 2	Referências
33	cc1	Rothaermel, Agung e Jiang (2007)
32	cc2	Shane (2004)
27	cc3	Di Gregorio e Shane (2003)
25	cc4	Etzkowitz <i>et al.</i> (2000)
23	cc5	Cohen, Nelson e Walsh (2002)
22	cc6	Clark (1998)
22	cc7	Etzkowitz e Leydesdorff (2000)
21	cc8	O’Shea <i>et al.</i> (2005)
18	cc9	Bercovitz e Feldman (2008)

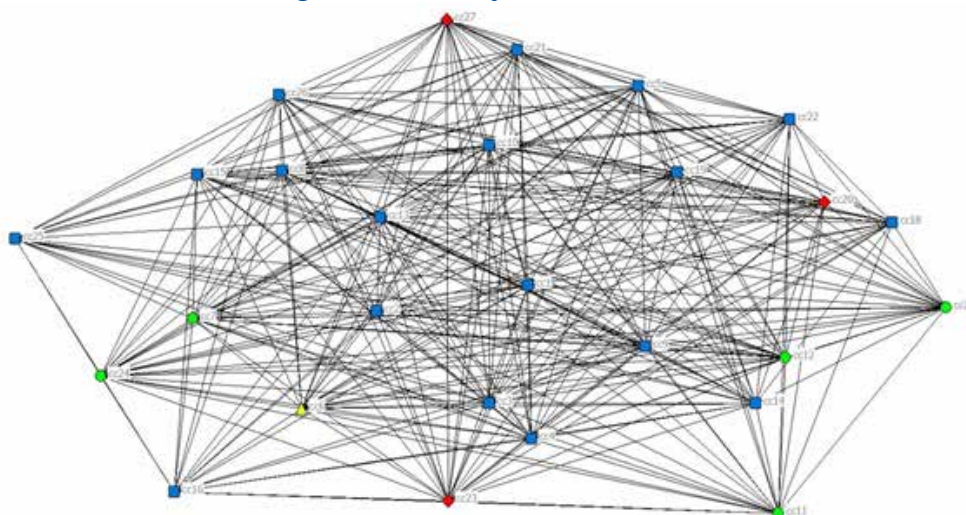
18	cc10	Lockett e Wright (2005)
18	cc11	Gibbons <i>et al.</i> (1994)
16	cc12	Etzkowitz (2003)
16	cc13	Zucker, Darby e Brewer (1998)
15	cc14	Etzkowitz (1998)
14	cc15	Siegel, Waldman e Link (2003)
14	cc16	Barney (1991)
14	cc17	Saxenian (1994)
14	cc18	Clarysse <i>et al.</i> (2005)
14	cc19	Zucker, Darby e Armstrong (2002)
14	cc20	Slaughter e Leslie (1997)
13	cc21	Agrawal e Henderson (2002)
13	cc22	Siegel (2004)
12	cc23	Link, Siegel e Bozeman (2007)
12	cc24	Chesbrough (2003)
12	cc25	Romer (1990)
12	cc26	Stuart e Ding (2006)
12	cc27	Mansfield (1995)
12	cc28	Nelson (1993)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Análise das cocitações

A proximidade entre os círculos representa a coparticipação entre trabalhos, e quanto menor a distância mais frequentemente os artigos são cocitados. Elaborada a partir do uso do programa Ucinet, a Figura 2 representa a proximidade existente entre os autores mais citados da amostra (Tabela 2), ou seja, quanto mais próximo os autores estiverem uns dos outros, mais frequentemente foram citados juntamente em outros trabalhos.

Figura 2 – Cocitações dos autores



Fonte: Elaborada pelos autores por meio do Ucinet.

Para determinar os componentes (ou componente) relacionados na amostra, foi utilizada a análise fatorial, a qual é um indicador do grau no qual um artigo pertence ao fator e este representa o subcampo ou tema (NERUR *et al.*, 2008), sendo que os artigos

mais próximos tendem a ter cargas mais altas no mesmo fator. Foram utilizados os 28 artigos mais citados da amostra (Tabela 2), e extraídos 3 componentes, os quais estão apresentados na Tabela 3. Na Figura 2 esses componentes estão distribuídos por cores, sendo a cor azul o Componente 1, a cor verde o Componente 2, e a cor vermelha o Componente 3. A amostra gerou um único item na cor amarela, o qual não possui carga acima de 0,4 em nenhum dos 3 componentes.

Após leitura e interpretação dos artigos que compõem cada um dos componentes, foi possível denominá-los com relação aos assuntos que abordam: Componente 1: Empreendedorismo acadêmico: o futuro da universidade e a universidade do futuro; Componente 2: Produção de conhecimento: utilizando a inovação para transferência de tecnologia da universidade para os empreendimentos e, Componente 3: Transformação dos pesquisadores e estudantes em empreendedores.

Tabela 3 – Sumário da análise de fatores das citações

	Componentes		
	Comp. 1	Comp. 2	Comp. 3
cc1 – Clarysse <i>et al.</i> (2005)	,826		
cc2 - Zucker, Darby e Armstrong (2002)	,791		
cc3 - Zucker, Darby, Brewer (1994)	,779		
cc4 – Siegel <i>et al.</i> (2004)	,775		
cc5 – Lockett e Wright (2005)	,765		
cc6 - O’Shea e Allen (2005)	,744		
cc7 – Etzkowitz (1998)	,712		
cc8 - Siegel, Waldman e Link (2003)	,685		
cc9 – Stuart e Ding (2006)	,662		
cc10 – Agrawal e Henderson (2002)	,652		
cc11 – Bercovitz e Feldman (2008)	,638		
cc12 – Etzkowitz <i>et al.</i> (2000)	,631		
cc13 - Rothaermel, Agung e Jiang (2007)	,621		
cc14 – Shane (2004)	,616		
cc15 - Di Gregorio e Shane (2003)	,615		
cc16 – Barney (1991)	,602		
cc17 – Romer (1990)	,522		
cc18 - Cohen, Nelson e Walsh (2002)	,509		
cc19 – Gibbons, (1994)		,760	
cc20 – Etzkowitz e Leydesdorff (2000)		,743	
cc21 – Etzkowitz (2003)		,698	
cc22 – Nelson (1993)		,618	
cc23 – Chesbrough (2003)		,446	
cc25 – Mansfield (1995)			,744
cc26 - Link, Siegel e Bozeman (2007)			,744
cc27 – Slaughter e Leslie (1997)			,558

Fonte: Elaborada pelos autores.

*Componente 1. Empreendedorismo acadêmico:
o futuro da universidade e a universidade do futuro*

A universidade empreendedora é um fenômeno global com caminho de desenvolvimento isomórfico, apesar de diferentes pontos de partida e modos de expressão (ETZKOWITZ *et al.*, 2000). Diferentes linhas de pesquisa emergem nesta área de estudo, tais como pesquisa empreendedora nas universidades, produtividade de escritórios de transferência de tecnologia, criação de novas indústrias e contexto ambiental incluindo redes de inovação (ROTHAERMEL; AGUNG; JIANG, 2007).

O local onde surgem as indústrias geradas a partir de universidades empreendedoras e do empreendedorismo acadêmico é determinado principalmente pelo capital intelectual dos envolvidos, ou seja, quanto mais produtivos em termos de artigos os pesquisadores forem, mais descobertas estarão realizando (ZUCKER; DARBY; BREWER, 1994). Zucker, Darby e Armstrong (2002) afirmam que um indicador robusto da captura de conhecimento tácito de uma indústria, e forte preditor de seu sucesso, é o número de artigos de pesquisa escritos em conjunto por pesquisadores quase todos trabalhando nas melhores universidades.

Nesse contexto, além das produções acadêmicas, observa-se que as instituições estão buscando diferentes estratégias e ferramentas para desenvolver competências empreendedoras em seus alunos. Uma delas é a incubação de indústrias, mas alguns dos novos conhecimentos gerados por essas ferramentas permanecem naturalmente excluídos e inapropriados (CLARYSSE *et al.*, 2005; ZUCKER; DARBY; ARMSTRONG, 2002). Para que seja possível comercializar conhecimento desenvolvido, faz-se necessário utilizar a produção em equipe que permite mais captura de conhecimento das descobertas complexas, tanto dos pesquisadores quanto dos empreendedores (ZUCKER; DARBY; ARMSTRONG, 2002).

Os diferentes modelos de incubação têm distintas implicações de recursos na gestão do processo, e essa é apenas uma ferramenta utilizada pelas universidades. Analisando as ferramentas, Clarysse *et al.*, (2005) identificaram recursos e diferenças de competência relativas a finanças, organização, recursos humanos, tecnologia, rede e infraestrutura para a sua aplicação. Esse fato influencia o índice de geração de novas indústrias em universidades, porque umas geram mais que outras. Para Di Gregorio e Shane (2003), isso acontece em função da disponibilidade de capital da universidade, a orientação comercial da pesquisa e desenvolvimento, a eminência intelectual e a relação entre as políticas e a universidade.

Para facilitar as transferências de conhecimento comercial de universidades para empreendedores, ou transferência de tecnologia da universidade para as indústrias, foram desenvolvidos os escritórios de transferência de tecnologia, e em seu estudo Siegel *et al.*, (2004) analisaram a difusão da tecnologia como fonte de receita para a universidade, sob o viés do papel das práticas organizacionais desse processo em instituições dos EUA. Os autores observaram que existem vários impedimentos à efetividade desta ferramenta, tais como barreiras culturais, de comunicação entre os três principais *stakeholders*, administradores universitários, acadêmicos e empreendedores, além de recompensas inadequadas pelo envolvimento do corpo docente nos escritórios, gerando conflitos de agência.

A produtividade relativa a esses escritórios também foi tema da pesquisa de Siegel *et al.* (2003). Para os autores, a atividade dos escritórios é caracterizada por retornos constantes que podem ser explicados por fatores institucionais, logo, a produtividade também pode depender de práticas organizacionais, mas não há medidas quantitativas disponíveis sobre tais práticas. Os autores concluíram que os fatores organizacionais mais críticos são os sistemas de remuneração, as práticas de contratação de pessoal, além de barreiras culturais entre as universidades e as indústrias.

Apesar de diversas abordagens positivas em relação às universidades e suas ferrementas para geração de empreendedores acadêmicos, observamos que algumas sofrem transformações, dada a comercialização da pesquisa universitária, ou o desejo da universidade de maximizar os retornos da propriedade intelectual de seu corpo docente e de seus alunos (LOCKETT *et al.*, 2005). Etzkowitz (1998) justifica essas transformações nas universidades denominando-as de segunda revolução, a qual incorpora o desenvolvimento econômico e social como parte de sua missão, e a capitalização de conhecimento assume diferentes formas. Para este autor, a primeira revolução acadêmica tornou a pesquisa uma função acadêmica além do ensino. A universidade empreendedora emergente integra o desenvolvimento econômico como uma função adicional.

A universidade do futuro, que busca gerar empreendedores acadêmicos, necessita observar também as teorias de influência social, a socialização e dinâmicas de *status* para examinar como a proximidade entre os indivíduos influencia na propensão destes para a transição para o empreendedorismo (STUART; DING, 2006). Os atributos individuais também são condicionados pelo ambiente de trabalho local.

Os indivíduos são mais propensos a participar das organizações de transferências de tecnologias se eles foram formados por instituições que aceitaram iniciativas novas. O comportamento de transferência de tecnologia também provém da experiência e exemplos, se um indivíduo pode observar outras pessoas com quem ele se identifica engajando-se na nova iniciativa, então ele mostra-se mais propenso a seguir (BERCOVITZ; FELDMAN, 2008).

Componente 2. Produção de conhecimento a partir do desenvolvimento acadêmico e da relação entre a universidade, a indústria e o governo

O empreendedorismo acadêmico surgiu de ímpetos internos e externos, e a universidade empreendedora é resultado da elaboração de uma lógica interna de desenvolvimento acadêmico que antes expandia o empreendimento acadêmico de um foco no ensino para pesquisa (ETZKOWITZ, 2003). Para o autor, as pesquisas dentro das universidades são formadas sob condições em que o financiamento destas é concedido em uma base competitiva, e isso as torna parecidas com uma indústria antes mesmo de se engajar diretamente em atividades empreendedoras.

Outra forma de explicar a produção de conhecimento dentro das universidades, proporcionando comparar com modelos alternativos que explicam o sistema de pesquisa atual em seus contextos sociais, acontece a partir das relações entre universidade, indústria e governo. Nesse caso, as negociações entre parceiros institucionais reorganizam os arranjos subjacentes, e a camada institucional pode ser considerada como a retenção de um sistema em desenvolvimento (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Gibbons *et al.* (1994) em seus estudos também aborda a nova produção de conhecimento, a partir da dinâmica da ciência e da pesquisa em sociedades contemporâneas, com foco nas relações entre universidade, indústria e governo. Para os autores, a indústria possui vantagem sobre as universidades no desenvolvimento tecnológico e exploração, não só devido à sua capacidade de investir, mas porque não é contida por estruturas disciplinares. Sugere que a ciência e as pesquisas deveriam envolver a transdisciplinaridade orientada a problemas cujas características estão relacionadas à produção do conhecimento no contexto de sua aplicação. A transdisciplinaridade deveria ser a norma, a heterogeneidade e a diversidade organizacional deveriam ser comuns, a responsabilidade social deveria ser maior, e deveria existir um sistema de controle de qualidade mais amplo.

É possível observar que as universidades empreendedoras estão sendo levadas a incorporar medidas utilizadas no passado, tão somente por indústrias. Como exemplo, é possível citar a inovação aberta, que é abordada por Chesbrough (2003), definida como um mandato para o sucesso das indústrias, pois reconhece os benefícios de confiar em um modelo distribuído de inovação no qual a indústria alcança, além de seus próprios limites, acessar e se integrar à tecnologia desenvolvida por outros, o que também acontece dentro das universidades. Nesse sentido, a globalização é uma aliada tanto das indústrias como das universidades. Por outro lado, Slaughter E Leslie (1997) afirmam que podem existir consequências para as universidades, tais como restrição financeira por parte do Estado sobre atividades de pesquisa, exigida pela feroz concorrência internacional, a centralidade crescente da tecnociência associada a mercados internacionais, estreitar as relações entre governos e multinacionais relacionadas para o desenvolvimento de produtos e inovação e maior foco nas estratégias globais de propriedade intelectual dentro das multinacionais, países industrializados e estabelecidos, representando um novo ambiente para a pesquisa universitária.

Componente 3. Transformação dos pesquisadores e estudantes em empreendedores

A globalização da economia política e as consequentes reduções de financiamento do governo, ligações com indústrias e marketing de serviços educacionais vêm mudando a natureza do trabalho acadêmico (SLAUGHTER; LESLIE, 1997). Para os autores, o capitalismo acadêmico está relacionado às mudanças nas políticas educacionais que afetam o acesso ao Ensino Superior e impactam em currículos, na pesquisa e na autonomia institucional, além das tendências financeiras.

Diante disso, o desafio das universidades é transformar pesquisadores e estudantes em empreendedores para que possam se colocar no mercado com competências suficientes para enfrentar os desafios. Uma das formas que algumas universidades já estão utilizando está relacionada à transferência de tecnologia universitária, mediante acordos de licenciamento, *joint ventures* de pesquisa, e *startups* de base universitária, que acontecem, na maioria das vezes, por meio da transferência de conhecimento e publicações conjuntas com cientistas da indústria e consultorias (SIEGEL *et al.*, 2004).

Muitas das inovações baseadas em pesquisas acadêmicas, porém, não foram geradas dentro das universidades. Pesquisas acadêmicas frequentemente fornecem novas descobertas empíricas, mas novos tipos de instrumentação são essenciais para o desenvolvimento de um novo produto ou processo, mas não fornece a própria invenção específica (MANSFIELD, 1995).

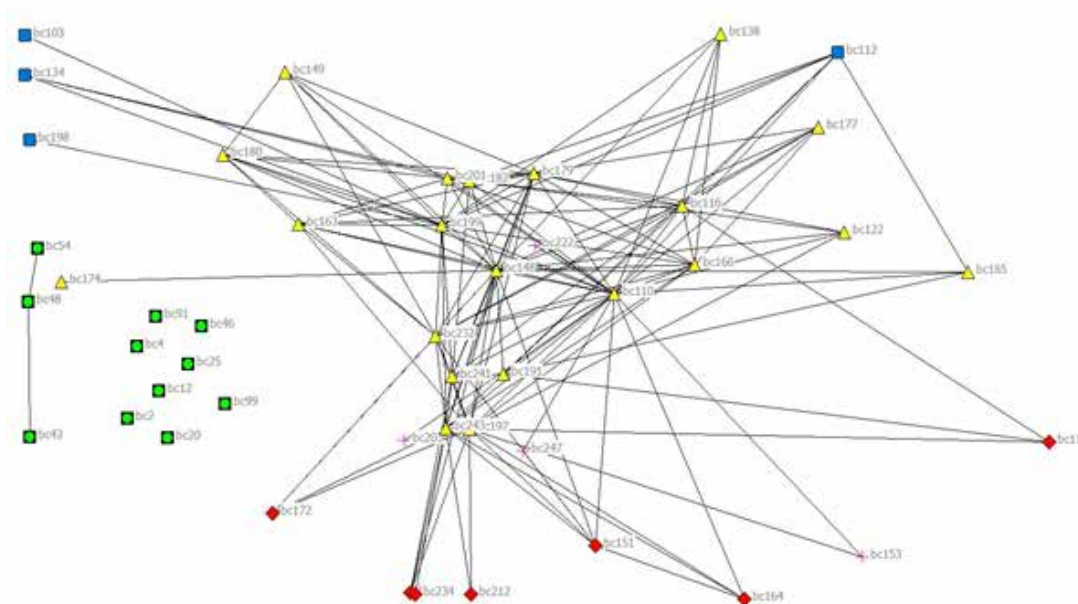
Compreende-se que um fator que seria esperado para influenciar a forma como uma universidade se posiciona diante da situação de geração de inovações é a própria qualidade do ensino e de seu corpo docente. Além disso, uma massa crítica de pesquisadores com equipamentos bons é frequentemente considerada necessária para alcançar uma alta produtividade, especialmente quando se aborda a pesquisa acadêmica. Outro fator é a localização ou proximidade de uma universidade e indústrias (MANSFIELD, 1995).

Com relação ao ambiente externo, é importante que as universidades, diante do poder, demonstrem e maximizem os retornos sobre os investimentos em pesquisas, construindo uma imagem clara de como as universidades impactam a economia. Nesse sentido, um bom exemplo são as patentes, que isoladamente não demonstram o impacto das universidades na economia. Transformar pesquisadores e estudantes em empreendedores é mais abrangente e deve incluir foco sobre os outros canais por meio dos quais o conhecimento universitário é transferido e efetivado nas indústrias (AGRAWAL; HENDERSON, 2002).

Análise do Acoplamento Bibliográfico

A rede de acoplamento bibliográfico dos autores está representada na Figura 3. O Componente 1 está representado pela cor amarela, o 2 pela cor verde, o 3 pela cor vermelha, o 4 pela cor rosa, e o 5 pela cor azul. Os códigos também estão descritos na Tabela 4.

Figura 3 – Acoplamento Bibliográfico dos autores



Fonte: Elaborada pelos autores por meio da Ucinet.

A partir da análise da rede de acoplamento, foi possível definir 5 componentes de análise para o estudo, os quais estão apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Sumário da análise de fatores do acoplamento bibliográfico

	Componentes				
	Comp.1	Comp.2	Comp. 3	Comp. 4	Comp. 5
bc177 – Wang e Shapira (2012)	,775				
bc116 - Czarnitzki, Rammer e Toole (2014)	,695				
bc149 – Kim (2011)	,693				
bc180 – Dabić e Švarc (2012)	,691				
bc199 – Van Looy <i>et al.</i> (2011)	,679				
bc201 – Breznitz (2011)	,678				
bc182 – Pazos <i>et al.</i> , (2012)	,665				
bc179 – Teixeira e Mota (2012)	,652				
bc163 – Guerrero e Urbano (2012)	,642				
bc174 – Hernández (2012)	,628				
bc138 – Algieri, Aquino e Succurro (2013)	,622				
bc166 – Bagchi-Sen e Smith (2012)	,570				
bc191 – Wennberg, Wiklund e Wright (2011)	,559				
bc232 – Foray e Lissoni (2010)	,555				
bc165 – Wright, Mosey e Noke (2012)	,534				
bc122 – Hussain <i>et al.</i> , (2014)	,534				
bc241 – Krabel e Mueller (2009)	,527				
bc110 – Simmons e Hornsby (2014)	,523				
bc197 – D’Este e Perkmann (2011)	,513				
bc243 – Perkmann e Walsh (2009)	,503				
bc148 – Perkmann <i>et al.</i> , (2013)	,425				
bc2 – Sousa-Ginel, Franco-Leal e Camelo-Ordaz (2017)		,982			
bc99 – Boehm e Hogan (2014)		,982			
bc91 – Abereijo (2015)		,982			
bc25 – Berggren (2017)		,982			
bc20 – Bergmann (2017)		,982			
bc54 – Bienkowska, Klofsten e Rasmussen (2016)		,787			
bc43 – Muscio, Quaglione e Ramaciotti (2016)		,787			
bc4 – Shen (2017)		,731			
bc12 – Cunningham, Menter e Young (2017)		,731			
bc46 – Bellucci e Pennacchio (2016)		,600			
bc48 – Meusburger e Antonites (2016)		,517			
bc212 – Styhre e Lind (2010)			,959		
bc172 – Nelson (2012)			,780		
bc141 – Mindruta (2013)			,743		
bc164 – Audretsch, Leyden e Link (2012)			,704		
bc234 – Tuunainen e Knuuttila (2009)			,684		
bc151 – Bozeman, Fay e Slade (2013)			,602		
bc111 – Shah e Pahnke (2014)			,411		
bc203 – Todorovic, McNaughton e Guild (2011)				,904	
bc222 – Heumann, Schmude e Lasch (2010).				,904	
bc247 – Boardman e Ponomariov (2009)				,783	
bc153 – Makkonen (2012)				,771	
bc198 – Baptista, Lima e Mendonça (2011)					,816
bc134 – Berbegal-Mirabent, Lafuente e Solé (2013)					,705
bc103 – Hülsbeck e Pickavé (2014)					,674
bc112 – Criaco <i>et al.</i> (2014)					,576

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os autores pertencentes ao Componente 1 do acoplamento bibliográfico abordam o relacionamento entre a universidade e as indústrias, elencando estratégias e dinâmicas dos processos de colaboração em âmbito regional, promovendo a universidade como um agente de desenvolvimento econômico regional (MERCHAN HERNÁNDEZ, 2012; BAGCHI-SEN; SMITH, 2012), visto que as universidades são avaliadas pelos políticos como atores-chave na economia baseada no conhecimento (BAGCHI-SEN; SMITH, 2012). Uma orientação industrial pela academia pode colocar regiões e nações em uma posição vantajosa em conhecimento sobre campos de atividades econômicas emergentes, mas isso requer reconciliação com a missão destas universidades e de seus docentes e estudantes (VAN LOOY *et al.*, 2011).

A eficácia de conhecimento universitários, do ponto de vista da diferença de desempenho entre *spin offs* das universidades e *spin offs* corporativos é um tema abordado por diversos autores (CZARNITZKI; RAMMER; TOOLE, 2014 ; PAZOS *et al.*; 2012; ALGIERI; AQUINO; SUCCURRO, 2013; WENNBURG; WIKLUND; WRIGHT, 2011). O engajamento acadêmico é diferente do corporativo, na medida em que está estreitamente alinhado com as atividades tradicionais de pesquisa acadêmica, e perseguido por acadêmicos para acessar recursos de apoio às suas agendas de investigação (PERKMANN; WALSH, 2009).

A maioria dos acadêmicos se envolve com as indústrias para continuar a sua pesquisa ao invés de comercializar os seus conhecimentos, mas existem diferenças, como o patenteamento e formação de indústrias *spin-off* que são motivados exclusivamente pela comercialização, enquanto pesquisa conjunta, contratos de investigação e consultoria são fortemente informados por motivos relacionados com pesquisas acadêmicas (D'ESTE; PERKMANN, 2011). Observamos aqui a relação entre as universidades empreendedoras e as motivações individuais para o empreendedorismo acadêmico, que segundo Simmons e Hornsby (2014) possui cinco etapas: motivação, governança, seleção, competição e desempenho.

Partindo da análise da motivação dos empreendedores, o Componente 2 ressalta as crenças de oportunidade de um potencial empreendedor sobre a viabilidade de uma ideia de empreendimento, consideradas um dos principais impulsionadores da ação empreendedora, pois desempenha um papel importante na redução da incerteza em torno de uma ideia de risco (BERGMANN, 2017; BERGGREN, 2017). Logo, a comercialização do conhecimento científico, gerado pelos empreendedores acadêmicos, tornou-se um dos objetivos das universidades, e os projetos de investigação em colaboração são vistos como a chave para alcançar este objetivo (BOEHM; HOGAN, 2014).

Para tanto, é necessária uma sintonia entre todos os *stakeholders* para que possa se efetivar as ideias e os projetos. O esforço, portanto, é promover a mentalidade do empreendedorismo acadêmico, por meio da integração de determinantes individuais, organizacionais e institucionais (ABEREIJO, 2015) e influenciar o envolvimento da comunidade acadêmica nas atividades de transferência de conhecimentos (MUSCIO; QUAGLIONE; RAMACIOTTI, 2016).

O Componente 3 possui como tema justamente a integração das universidades como parceiros de pesquisa em apoio ao poder público e indústrias empreendedoras, entrelaçando a academia e as atividades de negócios como uma nova direção para a ciência e para as universidades (AUDRETSCH; LEYDEN; LINK, 2012; TUUNAINEN; KNUU-

TTILA, 2009). Esse fato pode criar valor em colaborações de pesquisa entre as universidades, indústrias e governos, desde que seja uma abordagem correspondente e de mão dupla (MINDRUTA, 2013).

Essa colaboração tem relação com a formação de empreendedores acadêmicos, visto que estudos sobre empreendimentos acadêmicos têm mostrado que o potencial empreendedor dos pesquisadores está relacionado a experiências e redes estabelecidas com outros pesquisadores ou indústrias (KRABEL; MUELLER, 2009). Mesmo compreendendo a ação de empreender como algo prático e que se relaciona com diversos fatores, grande parte da literatura sobre a pesquisa universitária evoca um modelo linear de ciência aos produtos e centra-se, portanto, em um conjunto limitado de indicadores, tais como patentes e licenças (NELSON, 2012).

O foco dos autores no Componente 4 foram as universidades como parceiras de pesquisa em indústrias empreendedoras. Audretsch, Leyden e Link (2012) afirmam que as parcerias entre universidades e indústrias podem desempenhar um papel fundamental no aumento da competitividade, fornecendo um canal para a geração de conhecimento da organização acadêmica, que será criado para a indústria, e transformado por ela em atividade inovadora.

Para que isso seja possível, governos, indústrias e organizações de financiamento vêm desafiando universidades para se tornarem mais empreendedoras, muitas vezes, no contexto de aumentar os resultados e comercialização de investigações financiadas por fundos públicos (TODOROVIC; MCNAUGHTON; GUILD, 2011). Esse desafio não é uma tarefa fácil de ser executada, pois existe uma série de fatores, como a história, a missão, as tradições e estruturas organizacionais, que demonstram o intercâmbio de conhecimento e transferência de tecnologia com as indústrias que precisam ser levados em consideração (BOARDMAN; PONOMARIOV, 2009). Assim, voltamos à ideia inicial apresentada no Componente 1, em que os mecanismos de como o conhecimento é transferido das universidades para as indústrias são um fator importante que afeta o sucesso da participação das universidades no desenvolvimento da economia local (MAKKONEN, 2012).

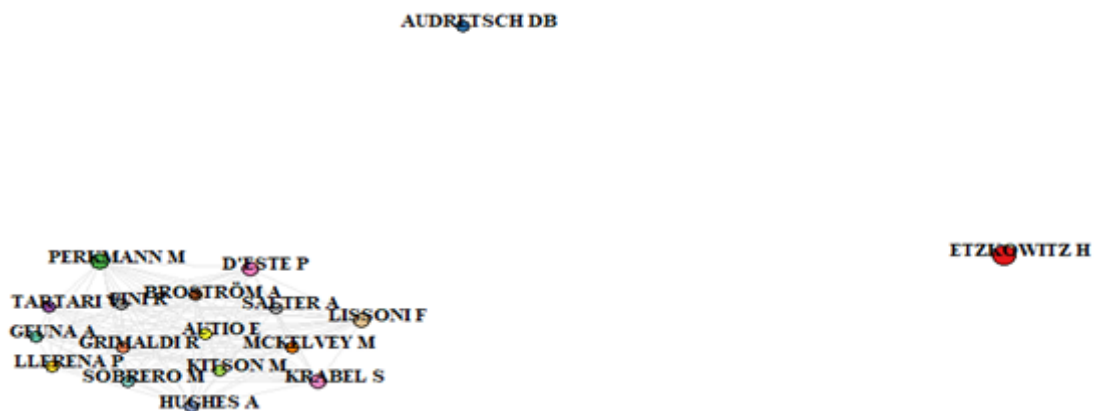
Para finalizar, o Componente 5 aborda o desenvolvimento de uma universidade empreendedora por meio do exercício de atividades de transferência de conhecimentos. Guerrero e Urbano (2012) definiram uma sociedade mais empreendedora como aquela que se refere a lugares nos quais o empreendedorismo é baseado no conhecimento que emergiu como uma força motriz para o crescimento econômico, criação de emprego e a competitividade. Neste contexto, as universidades desempenham um papel importante tanto como produtoras do conhecimento como instituições de disseminação deste.

Análise de Coocorrência

Após a análise da citação e do acoplamento bibliográfico, foi realizada a descrição da coocorrência dos autores, do conteúdo dos títulos e das palavras-chave dos artigos da amostra. Como critério de corte foi decidido reter na matriz de coocorrência apenas artigos que possuam no mínimo 6 citações em comum, fazendo com que a matriz diminua para 64 artigos e 4.096 coocorrências de citações em comum (cerca de 40% de representação do total de coocorrências e 25% dos artigos da amostra).

Na Figura 4 é possível verificar a coocorrência dos autores nos artigos selecionados, demonstrando que existem três *clusters* diferentes que abordam o mesmo tema, universidade e o empreendedorismo. Etzkowitz (2003) incorpora a ideia de desenvolvimento econômico e social como parte da missão das universidades, e justifica que a universidade empreendedora emergente integra o desenvolvimento econômico como uma função adicional. Já Audretsch, Leyden e Link (2012) são a favor da integração das universidades como parceiras de pesquisa em apoio ao poder público e indústrias empreendedoras, as quais podem desempenhar um papel fundamental no aumento da competitividade, fornecendo um canal para a geração de conhecimento da organização acadêmica, que será criado para a indústria, e transformado por ela em atividade inovadora. O outro *cluster* aborda o envolvimento dos empreendedores acadêmicos com as indústrias, considerando esta relação muito mais para continuar a sua pesquisa do que comercializar os seus conhecimentos, visto que interesses comerciais podem exacerbar as ameaças comuns à semelhança dos esforços de investigação.

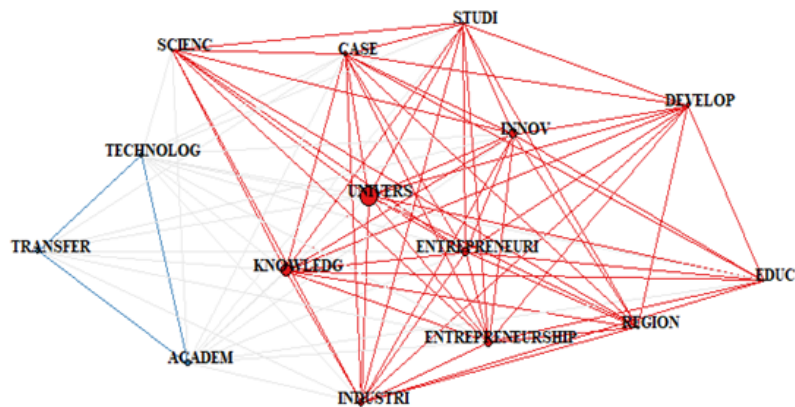
Figura 4 – Coocorrências dos autores



Fonte: Elaborada pelos autores pelo Bibliometrix.

Dois *clusters* bem definidos foram identificados com relação às palavras que compõem os títulos dos artigos (Figura 5). Um *cluster* é composto de apenas três palavras, ou seja, tecnologia, transferência e academia. Isso se justifica porque na maioria dos artigos, a transferência de conhecimento gerada nas universidades era proveniente de tecnologia apenas e não de outros produtos ou serviços, sendo ela interessante tanto para as indústrias quanto para as universidades e governos.

Figura 5 – Coocorrências de conteúdo de título

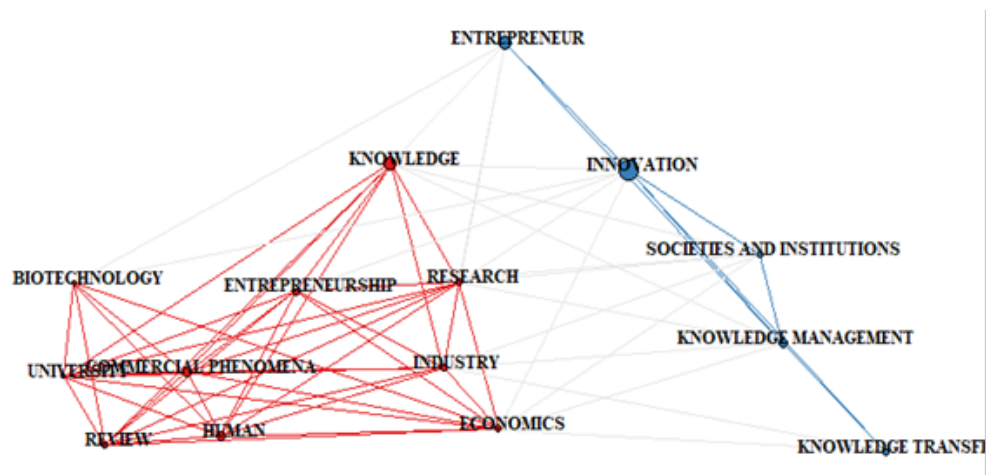


Fonte: Elaborada pelos autores pelo Bibliometrix.

O outro *cluster* é composto por 12 palavras que se relacionam e estão de acordo com as descobertas descritas na análise das citações e do acoplamento bibliográfico. O relacionamento entre as universidades e as indústrias promove a universidade como um agente de desenvolvimento econômico regional, no qual a inovação por meio da geração de conhecimento e de empreendedores acadêmicos exercita o poder da ciência, não apenas com relação à tecnologia, mas como um todo.

O objetivo da análise das coocorrências das palavras-chave é mapear a estrutura conceitual de um *framework*. Corroborando os achados já descritos na análise do acoplamento bibliográfico e de citação, foi possível identificar dois *clusters* bem definidos, conforme apresentados na Figura 6, que confirmam as descrições já realizadas.

Figura 6 – Coocorrências das palavras-chave



Fonte: Elaborada pelos autores pelo Bibliometrix.

Na sequência apresentaremos a discussão dos principais pontos encontrados a partir da análise das informações descritas.

DISCUSSÃO

Nas últimas décadas as universidades têm desempenhado o papel de gerar e disseminar o conhecimento em um sistema de inovação, no entanto um grande número de barreiras existem nestes processos (SHEN, 2017). É possível compreender que não

são as universidades que se tornam empreendedoras, mas sim as ferramentas e atividades que elas promovem e utilizam para gerar o conhecimento que fazem a diferença, desenvolvendo docentes e acadêmicos empreendedores. Observamos que mesmo assim há pouca pesquisa sobre o potencial empreendedor dos acadêmicos individuais.

De um ponto de vista teórico, vários estudos têm demonstrado a estreita relação entre os investimentos em pesquisa e atividades inovadoras de universidades e o crescimento econômico de específico de territórios (ALGIERI; AQUINO; SUCCURRO, 2013). De fato, as fortes ligações entre universidades e sistema de produção de um país incentivam o processo de transferência de tecnologia e do uso comercial dos resultados das investigações, porém na análise das citações esse indício não ficou tão evidente quanto na análise do acoplamento bibliográfico.

Ficou evidente que para entender melhor o impacto econômico do empreendedorismo acadêmico é necessário reconhecer os empreendedores acadêmicos e seu comportamento empresarial em contextos diferentes. Wright, Mosey e Noke (2012) sugerem que o empreendedorismo acadêmico pode ocorrer em uma ampla gama de contextos, havendo uma necessidade de compreender os processos comportamentais e cognitivos associados com empreendedores acadêmicos, como criar e desenvolver indústrias dentro da academia ou indústria, e emerge a necessidade de examinar a heterogeneidade de todas as universidades envolvidas em empreendedorismo acadêmico inesperadas sobre o comportamento empreendedor dos indivíduos. Outro ponto a ser observado está relacionado à política, que pode gerar consequências inesperadas sobre o comportamento empreendedor dos indivíduos dentro das universidades.

É possível compreender que o papel das universidades no apoio ao desenvolvimento econômico tem sido explorado em estudos enfatizando os mecanismos de transferência de tecnologia e transbordamento de conhecimento, que não pode ser avaliado fora do contexto do comportamento empreendedor dos indivíduos (WANG; SHAPIRA, 2012). Interesses comerciais, contudo, podem intensificar as ameaças comuns aos esforços de investigações, e a existência de direitos de propriedade intelectual sobre os resultados de pesquisas acadêmicas pode desencorajar alguns empreendedores acadêmicos, o que não é vantajoso para as universidades empreendedores (FORAY; LISSONI, 2010).

Sendo assim, as principais contribuições deste estudo estão relacionadas à identificação do que já foi abordado sobre o tema universidades e empreendedorismo, e demonstramos os crescentes campos de publicação. Ao realizar a análise de citação da amostra, verificou-se que os dados obtidos podem se alterar com o tempo à medida que um campo evolui, pois ela permite verificar com que frequência dois artigos são citados juntos, medindo o grau de ligação entre eles (MCCAIN, 1990), prestando-se a traçar as raízes intelectuais de um campo acadêmico mediante a identificação de suas obras fundamentais (VOGEL; GÜTTEL, 2013).

Nesta etapa do estudo os artigos analisados pertenciam ao período 2009 até 2017, mostrando-se possível extrair três componentes que abordaram o empreendedorismo acadêmico, como sendo o futuro da universidade e para o qual a universidade do futuro deve se moldar. Também foi abordada a produção de conhecimento a partir do desenvolvimento acadêmico e da relação entre a universidade, a indústria e o governo, bem como a transformação dos pesquisadores e estudantes em empreendedores.

No acoplamento bibliográfico extraiu-se cinco componentes com artigos provenientes do período de 2009 até 2017, ou seja, recentes, e demonstramos os crescentes campos de publicação, com base na frequência com que dois documentos da amostra compartilham pelo menos uma referência comum. Sendo assim, identificamos que as pesquisas no campo das universidades empreendedoras estão verificando o relacionamento entre a universidade e as indústrias, promovendo a universidade como um agente de desenvolvimento econômico regional. Além disso, também estão atentas às crenças de oportunidade de um potencial empreendedor sobre a viabilidade de uma ideia de empreendimento, seu comportamento empreendedor. Outro ponto observado é o foco na integração das universidades como parceiras de pesquisa em apoio ao poder público e indústrias empreendedoras, entrelaçando a academia e as atividades de negócios como uma nova direção para a ciência e para as universidades como parceiras de pesquisa em indústrias empreendedoras. E para finalizar, foi identificado que o desenvolvimento de uma universidade empreendedora deve ser realizado por intermédio do exercício de atividades de transferência de conhecimentos. As coocorrências identificadas corroboram a evolução do campo e o crescente campo de publicação para esse tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi, por meio de mapeamento científico, analisar a interação que existe entre as universidades e o empreendedorismo a partir da relação com a indústria e o conhecimento desenvolvido. Identificou-se que no interesse recente pela chamada universidade empreendedora, há uma forte ênfase em conhecimento acadêmico/teórico a ser usado de forma mais eficaz de instalação de estratégias e ferramentas. Uma universidade empreendedora está sempre em processo de se tornar, em fluxo e mudança, continuamente sob a influência de metas e objetivos opostos e complementares, não podendo ser considerada estado sólido, ou uma posição entrincheirada, mas sim sendo uma atitude em relação ao propósito e papel da universidade na sociedade do conhecimento (STYHRE; LIND, 2010).

Sendo assim, compreendeu-se que o processo empreendedor acadêmico origina-se com a motivação dos professores, da universidade, das indústrias e do governo para comercializar o conhecimento que se origina dentro do ambiente universitário. Assim, as ferramentas por esse estudo mapeadas não podem existir isoladamente sem estarem relacionadas com essas instâncias, pois existem inter-relações entre fatores ambientais e internos que condicionam o desenvolvimento das universidades empreendedoras (GUERRERO; URBANO, 2012).

Este estudo possui limitações, uma delas relacionada à busca dos dados em apenas uma base de dados, *Scopus*, destacando-se que esse fato cria oportunidades para pesquisas futuras. Como exemplo, sugere-se uma investigação empírica por meio de entrevistas e questionários em universidade para que seja possível analisar o seu nível empreendedor. Cabe ressaltar que não se identificou um questionário validado para tal atividade, o que surge como mais uma oportunidade de desenvolvimento de pesquisa. Sugere-se também outros diagnósticos que possam avaliar a criação e prática das ferramentas utilizadas nas universidades em diferentes regiões. O comportamento empreendedor dos docentes e alunos também é um *gap* de pesquisa que pode ser avaliado para definição de uma universidade empreendedora.

AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- ABEREJO, Isaac Oluwajoba. Transversing the “valley of death” Understanding the determinants to commercialisation of research outputs in Nigeria. *African Journal of Economic and Management Studies*, v. 6, n. 1, p. 90-106, 2015.
- AGRAWAL, Ajay; HENDERSON, Rebecca. Putting patents in context: Exploring knowledge transfer from MIT. *Management Science*, v. 48, n. 1, p. 44-60, 2002.
- ALGIERI, Bernardina; AQUINO, Antonio; SUCCURRO, Marianna. Technology transfer offices and academic spin-off creation: the case of Italy. *The Journal of Technology Transfer*, v. 38, n. 4, p. 382-400, 2013.
- ARAÚJO, Carlos Alberto. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em Questão*, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.
- AUDRETSCH, David B.; LEYDEN, Dennis P.; LINK, Albert N. Universities as research partners in publicly supported entrepreneurial firms. *Economics of Innovation and New Technology*, v. 21, n. 5-6, p. 529-545, 2012.
- BAGCHI-SEN, Sharmistha; SMITH, Helen Lawton. The role of the university as an agent of regional economic development. *Geography Compass*, v. 6, n. 7, p. 439-453, 2012.
- BERCOVITZ, Janet; FELDMAN, Maryann. Academic entrepreneurs: Organizational change at the individual level. *Organization Science*, v. 19, n. 1, p. 69-89, 2008.
- BERGGREN, Eva. Researchers as enablers of commercialization at an entrepreneurial university. *Journal of Management Development*, v. 36, n. 2, p. 217-232, 2017.
- BERGMANN, Heiko. The formation of opportunity beliefs among university entrepreneurs: an empirical study of research-and non-research-driven venture ideas. *The Journal of Technology Transfer*, v. 42, n. 1, p. 116-140, 2017.
- BOARDMAN, P. Craig; PONOMARIOV, Branco L. University researchers working with private companies. *Technovation*, v. 29, n. 2, p. 142-153, 2009.
- BOEHM, Diana Nadine; HOGAN, Teresa. “A jack of all trades”: the role of PIs in the establishment and management of collaborative networks in scientific knowledge commercialisation. *The Journal of Technology Transfer*, v. 39, n. 1, p. 134-149, 2014.
- BOYACK, Kevin W.; WYLIE, Brian N.; DAVIDSON, George S. Domain visualization using VxInsight® for science and technology management. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 53, n. 9, p. 764-774, 2002.
- BROADUS, Robert. Toward a definition of “bibliometrics”. *Scientometrics*, v. 12, n. 5-6, p. 373-379, 1987.
- CARDOSO, André Luís Janzkovski et al. Analysis of the Most Cited Publications from Strategic Management Journal Between 2001 and 2010. *Iberoamerican Journal of Strategic Management (IJSM)*, v. 12, n. 3, p. 281-312, 2013.
- CATTELL, Raymond B. The scree test for the number of factors. *Multivariate Behavioral Research*, v. 1, n. 2, p. 245-276, 1966.
- CHESBROUGH, Henry William. *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press, 2003.
- CLARYSSE, Bart et al. Spinning out new ventures: a typology of incubation strategies from European research institutions. *Journal of Business Venturing*, v. 20, n. 2, p. 183-216, 2005.
- CZARNITZKI, Dirk; RAMMER, Christian; TOOLE, Andrew A. University spin-offs and the “performance premium”. *Small Business Economics*, v. 43, n. 2, p. 309-326, 2014.
- DABIĆ, Marina; ŠVARC, Jadranka. About the Concept of Entrepreneurial University: Is There an Alternative? *Društvena istraživanja*, v. 20, n. 4, p. 991, 2012.
- D’ESTE, Pablo; PERKMANN, Markus. Why do academics engage with industry? The entrepreneurial university and individual motivations. *The Journal of Technology Transfer*, v. 36, n. 3, p. 316-339, 2011.
- DI GREGORIO, Dante; SHANE, Scott. Why do some universities generate more start-ups than others? *Research Policy*, v. 32, n. 2, p. 209-227, 2003.
- DIODATO, V. P. *Dictionary of Bibliometrics*. Binghamton; New York: Psychology Press, 1994.
- ETZKOWITZ, Henry. The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university – industry linkages. *Research Policy*, v. 27, n. 8, p. 823-833, 1998.

- ETZKOWITZ, Henry. Research groups as “quasi-firms”: the invention of the entrepreneurial university. *Research Policy*, v. 32, n. 1, p. 109-121, 2003.
- ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. 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.
- ETZKOWITZ, Henry *et al.* The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*, v. 29, n. 2, p. 313-330, 2000.
- EVERETT, Martin G.; BORGATTI, Stephen P. The dual-projection approach for two-mode networks. *Social Networks*, v. 35, n. 2, p. 204-210, 2013.
- FERREIRA, Manuel Portugal; STOROPOLI, José Eduardo; SERRA, Fernando Ribeiro. Two decades of research on strategic alliances: analysis of citations, co-citations and themes researched. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, n. SPE, p. 109-133, 2014.
- FORAY, Dominique; LISSONI, Francesco. University research and public – private interaction. In: HALL, Bronwyn; ROSENBERG, Nathan. *Handbook of the Economics of Innovation*. North-Holland: Elsevier, 2010. p. 275-314.
- GIBBONS, Michael *et al.* (ed.). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Reino Unido: Sage, 1994.
- GUEDES, Vânia L. S.; BORSCHIVER, Suzana. *Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica*. CIFORM – ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, v. 6, 2005. Disponível em: http://www.ciform-antiores.ufba.br/vi_anais/docs/VaniaLSGuedes.pdf.
- GUERRERO, Maribel; URBANO, David. Knowledge and Technology Transfer Strategies: Best Practices in Spanish Entrepreneurial Universities. *Gestión y Política Pública*, v. 21, n. 1, p. 107-139, 2012.
- KAISER, Henry F. The application of electronic computers to factor analysis. *Educational and Psychological Measurement*, v. 20, n. 1, p. 141-151, 1960.
- KRABEL, Stefan; MUELLER, Pamela. What drives scientists to start their own company?: An empirical investigation of Max Planck Society scientists. *Research Policy*, v. 38, n. 6, p. 947-956, 2009.
- LOCKETT, Andy *et al.* The creation of spin-off firms at public research institutions: Managerial and policy implications. *Research Policy*, v. 34, n. 7, p. 981-993, 2005.
- LOCKETT, Andy; WRIGHT, Mike. Resources, capabilities, risk capital and the creation of university spin-out companies. *Research policy*, v. 34, n. 7, p. 1.043-1.057, 2005.
- LOTKA, Alfred J. The frequency distribution of scientific productivity. *Journal of the Washington academy of sciences*, v. 16, n. 12, p. 317-323, 1926.
- MANSFIELD, Edwin. Academic research underlying industrial innovations: sources, characteristics, and financing. *Review of Economics and Statistics*, v. 77, n. 1, p. 55-65, 1995.
- MCCAIN, Katherine W. Mapping authors in intellectual space: A technical overview. *Journal of the American Society for Information Science*, v. 41, n. 6, p. 433-443, 1990.
- MAKKONEN, Teemu. Peripheral university region and knowledge-based development: the case of Joensuu. *International Journal of Knowledge-Based Development*, v. 3, n. 3, p. 216-233, 2012.
- MERCHAN HERNÁNDEZ, Carmen. University-industry relationships: Strategies and dynamics of the collaboration process at regional level. *Arbor-Ciencia Pensamiento y Cultura*, v. 188, n. 753, p. 193-209, 2012.
- MINDRUTA, Denisa. Value creation in university – firm research collaborations: A matching approach. *Strategic Management Journal*, v. 34, n. 6, p. 644-665, 2013.
- MUSCIO, Alessandro; QUAGLIONE, Davide; RAMACIOTTI, Laura. The effects of university rules on spinoff creation: The case of academia in Italy. *Research Policy*, v. 45, n. 7, p. 1.386-1.396, 2016.
- NATH, Ravinder; JACKSON, Wade M. Productivity of management information systems researchers: Does Lotka’s law apply? *Information Processing & Management*, v. 27, n. 2-3, p. 203-209, 1991.
- NELSON, Andrew J. Putting university research in context: Assessing alternative measures of production and diffusion at Stanford. *Research Policy*, v. 41, n. 4, p. 678-691, 2012.
- NERUR, Sridhar P.; RASHEED, Abdul A.; NATARAJAN, Vivek. The intellectual structure of the strategic management field: An author co-citation analysis. *Strategic Management Journal*, v. 29, n. 3, p. 319-336, 2008.
- PAZOS, David Rodeiro *et al.* A resource-based view of university spin-off activity: New evidence from the Spanish case. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, v. 21, n. 3, p. 255-265, 2012.
- PERKMANN, Markus; WALSH, Kathryn. The two faces of collaboration: impacts of university-industry relations on public research. *Industrial and Corporate Change*, v. 18, n. 6, p. 1.033-1.065, 2009.
- PHELAN, Steven E.; FERREIRA, Manuel; SALVADOR, Rommel. The first twenty years of the Strategic Management Journal. *Strategic Management Journal*, v. 23, n. 12, p. 1.161-1.168, 2002.
- PILKINGTON, Alan; MEREDITH, Jack. The evolution of the intellectual structure of operations management – 1980-2006: A citation/co-citation analysis. *Journal of Operations Management*, v. 27, n. 3, p. 185-202, 2009.

- PRITCHARD, Alan et al. Statistical bibliography or bibliometrics. *Journal of Documentation*, v. 25, n. 4, p. 348-349, 1969.
- ROTHAERMEL, Frank T.; AGUNG, Shanti D.; JIANG, Lin. University entrepreneurship: a taxonomy of the literature. *Industrial and Corporate Change*, v. 16, n. 4, p. 691-791, 2007.
- SERRA, Fernando Antonio Ribeiro et al. Doing bibliometric reviews for the Iberoamerican Journal of Strategic Management. *Iberoamerican Journal of Strategic Management*, v. 17, n. 3, p. 1-16, 2018.
- SHEN, Yung-Chi. Identifying the key barriers and their interrelationships impeding the university technology transfer in Taiwan: a multi-stakeholder perspective. *Quality & Quantity*, v. 51, n. 6, p. 2.865-2.884, 2017.
- SIEGEL, Donald S.; WALDMAN, David; LINK, Albert. Assessing the impact of organizational practices on the relative productivity of university technology transfer offices: an exploratory study. *Research Policy*, v. 32, n. 1, p. 27-48, 2003.
- SIEGEL, Donald S. et al. Toward a model of the effective transfer of scientific knowledge from academicians to practitioners: qualitative evidence from the commercialization of university technologies. *Journal of Engineering and Technology Management*, v. 21, n. 1-2, p. 115-142, 2004.
- SIMMONS, Sharon A.; HORNSBY, Jeffrey S. Academic entrepreneurship: A stage based model. In: *Academic Entrepreneurship: Creating an Entrepreneurial Ecosystem*. Inglaterra: Emerald Group Publishing Limited, 2014. p. 37-65.
- SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry L. *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. The Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, MD 21218-4319, 1997.
- SMALL, Henry; GARFIELD, Eugene. The geography of science: disciplinary and national mappings. *Journal of Information Science*, v. 11, n. 4, p. 147-159, 1985.
- STYHRE, Alexander; LIND, Frida. Balancing centripetal and centrifugal forces in the entrepreneurial university: a study of 10 research centres in a technical university. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 22, n. 8, p. 909-924, 2010.
- STOROPOLI, José Eduardo. *O uso do knowledge discovery in database (KDD) de informações patentárias sobre ensino a distância: contribuições para instituições de ensino superior*. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil, 2016.
- STUART, Toby E.; DING, Waverly W. When do scientists become entrepreneurs? The social structural antecedents of commercial activity in the academic life sciences. *American Journal of Sociology*, v. 112, n. 1, p. 97-144, 2006.
- TODOROVIC, Zelimir William; MCNAUGHTON, Rod B.; GUILD, Paul. ENTRE-U: An entrepreneurial orientation scale for universities. *Technovation*, v. 31, n. 2-3, p. 128-137, 2011.
- TUUNAINEN, Juha; KNUUTTILA, Tarja. Intermingling academic and business activities: A new direction for science and universities? *Science, Technology, & Human Values*, v. 34, n. 6, p. 684-704, 2009.
- VAN LOOY, Bart et al. Entrepreneurial effectiveness of European universities: An empirical assessment of antecedents and trade-offs. *Research Policy*, v. 40, n. 4, p. 553-564, 2011.
- VANTI, Nadia Aurora Peres. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. *Ciência da Informação*, v. 31, n. 2, p. 152-162, 2002.
- VOGEL, Rick; GÜTTEL, Wolfgang H. The dynamic capability view in strategic management: A bibliometric review. *International Journal of Management Reviews*, v. 15, n. 4, p. 426-446, 2013.
- WANG, Jue; SHAPIRA, Philip. Partnering with universities: a good choice for nanotechnology start-up firms? *Small Business Economics*, v. 38, n. 2, p. 197-215, 2012.
- WENNERBERG, Karl; WIKLUND, Johan; WRIGHT, Mike. The effectiveness of university knowledge spillovers: Performance differences between university spinoffs and corporate spinoffs. *Research Policy*, v. 40, n. 8, p. 1.128-1.143, 2011.
- WEST, Joel; VANHAVERBEKE, Wim; CHESBROUGH, Henry. Open innovation: Researching a new paradigm. In: WEST, Joel; VANHAVERBEKE, Wim; CHESBROUGH, Henry (ed.). *Open innovation: a research agenda*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 285-307.
- WRIGHT, Mike; MOSEY, Simon; NOKE, Hannah. Academic entrepreneurship and economic competitiveness: rethinking the role of the entrepreneur. *Economics of Innovation and New Technology*, v. 21, n. 5-6, p. 429-444, 2012.
- ZUCKER, Lynne G.; DARBY, Michael R.; BREWER, Marilyn B. *Intellectual capital and the birth of US biotechnology enterprises*. [S.l.]: National Bureau of Economic Research, 1994.
- ZUCKER, Lynne G.; DARBY, Michael R.; ARMSTRONG, Jeff S. Commercializing knowledge: University science, knowledge capture, and firm performance in biotechnology. *Management Science*, v. 48, n. 1, p. 138-153, 2002.
- ZUPIC, Ivan; ČATER, Tomaž. Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

Educação Profissional e Tecnológica para o Desenvolvimento Regional no Brasil: A Atuação do Instituto Federal de Santa Catarina

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.216-232>

Recebido em: 20/10/2018

Aceito em: 28/2/2020

Eliane Salete Filippim,¹ Rafael Klein Moreschi²

RESUMO

O objetivo deste artigo foi analisar a atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e a sua adesão ao papel da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de promoção do desenvolvimento regional. Para tal foi utilizada, como recorte analítico, a região do Oeste de Santa Catarina, sul do Brasil e, como foco, o estudo do caso do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), representado pelos três *campi* que constituíram as unidades de análise do estudo: Chapecó, São Miguel do Oeste e Xanxerê. Para efetivação da pesquisa foi adotada abordagem predominantemente qualitativa, valendo-se de investigação bibliográfica, documental e de campo (entrevistas, observação e questionários). A Análise de Conteúdo foi utilizada como técnica de análise e os dados foram triangulados entre si e cotejados com a teoria. Os resultados da pesquisa apontam que a atuação dos IFs os distancia do papel para o qual foram criados, reduzindo sua contribuição à qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, sobretudo por meio da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM). Verificou-se também que a legislação educacional brasileira, inclusive o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFSC trata a EPT como importante política pública voltada ao desenvolvimento regional e do país. A cultura interna da instituição, no entanto, que tem suas raízes nos preconceitos históricos atribuídos a essa modalidade educacional no Brasil, não permite que o IFSC se consolide como ferramenta de aplicação dessa política pública.

Palavras-chave: Educação profissional e tecnológica. Desenvolvimento regional. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL EDUCATION FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN BRAZIL: THE WORK OF THE FEDERAL INSTITUTE OF SANTA CATARINA

ABSTRACT

The objective of this article was to analyze the work of the Federal Institutes of Education, Science and Technology (IFs) and their adherence to the role of Professional and Technological Education (EFT) in promoting regional development. For this purpose, the Western region of Santa Catarina, Southern Brazil, was used as an analytical cutout, and as a focus, the case study of the Federal Institute of Santa Catarina (IFSC), represented by the three campuses that constituted the study analysis units: Chapecó, São Miguel do Oeste and Xanxerê. To carry out the research, a predominantly qualitative approach was adopted, using bibliographic, documentary and field research (interviews, observation and questionnaires). Content Analysis was used as an analysis technique and the data were triangulated with each other and collated with the theory. The results of the research indicate that the work of the IFs distances them from the role for which they were created, reducing their contribution to the qualification of labor for the labor market, especially through the Medium Level Technical Professional Education (MTPE). It was also verified that the Brazilian educational legislation, including the Institutional Development Plan (PDI) of the IFSC, treats the TPE as an important public policy focused on regional and country development. However, the institution's internal culture, which has its roots in the historical prejudices attributed to this educational modality in Brazil, does not allow the IFSC to be consolidated as an application tool of this public policy.

Keywords: Professional and technological education. Regional development. Federal Institute of Education, Science and Technology.

¹ Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). <http://lattes.cnpq.br/0360830302435021>. <https://orcid.org/0000-0003-4064-1059>. eliane.filippim@unoesc.edu.br

² Mestre em Administração pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Servidor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). <http://lattes.cnpq.br/7610736948524000>. <https://orcid.org/0000-0001-8189-3194>. rafael.moreschi@uffs.edu.br

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), composta, prioritariamente, pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), passou por uma grande expansão no período de 2003 a 2014, podendo-se constatar que no período de 1909 a 2002 foram instaladas 140 escolas técnicas no Brasil, que atendiam 120 municípios. Já entre 2003 e 2010 o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu 214 escolas técnicas, ampliando o número para 354 e o número de municípios atendidos para 321. Por fim, entre 2011 e 2014 foram mais 208 novas unidades, totalizando 562 escolas técnicas instaladas e 512 municípios atendidos (BRASIL, 2017c). Vista anteriormente como educação de segunda linha e voltada às classes menos favorecidas, a educação profissional ganhou força no Brasil (MELLO; MELO; MELLO FILHO, 2016), tendo-lhe sido atribuído importante papel na promoção do desenvolvimento regional, conforme os principais dispositivos legais que tratam do tema, a saber: Lei 11.892/2008, Resolução CNE/CEB 6/2012 e Lei 13.005/2014.

Neste contexto, a pergunta-problema que orientou esta pesquisa foi: A atuação dos IFs é aderente ao papel da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de promoção do desenvolvimento regional? Uma das justificativas para a realização deste estudo está associada a que “o governo tem responsabilidades de importância crítica por fatores fundamentais, como os sistemas educacionais de nível elementar e secundário” (PORTER, 1999, p. 198). A EPT abrange os cursos de: formação inicial e continuada ou qualificação profissional, Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM), de Graduação e de Pós-Graduação, sendo justamente a EPTNM a modalidade foco dos IFs (INEP, 2011).

Neste ponto cabe destacar que o Ensino Médio brasileiro sofre crise de identidade, problemática, que decorre da dupla função atribuída a este nível de formação, pois ele deveria dar conta de preparar o aluno para a continuidade dos estudos no Ensino Superior e, ao mesmo tempo, para uma profissão (DEITOS; LARA, 2016). No Brasil, entretanto, o Ensino Médio visa unicamente a preparar o aluno para continuidade dos estudos no Ensino Superior, negligenciando sua profissionalização. Tendo em vista a realidade socioeconômica brasileira, em que grande parte dos filhos das classes populares precisa trabalhar antes dos 18 anos de idade, é imprescindível que tal proposta de ensino seja repensada, a fim de possibilitar ao aluno não apenas o acesso ao Ensino Superior, mas também ao mundo do trabalho (MOURA, 2013).

Com a promulgação da Lei 13.415, de 2017, que trata da reforma do Ensino Médio, parece que o governo deu alguns passos nessa direção, uma vez que, entre outras alterações, promoveu a inclusão da formação profissional ao currículo deste nível de ensino, no entanto ainda é cedo para qualquer prognóstico a respeito dessa reforma, pois de acordo com a própria Resolução CNE/CP 2/2017, que instituiu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), na qual tal reforma está pautada, as instituições ou redes de ensino têm prazo até o início do ano letivo de 2020 para adequarem seus currículos à BNCC.

Aliado a esta questão do Ensino Médio, evidencia-se que a EPT ainda não está suficientemente difundida no Brasil, o que leva os IFs a enfrentarem problemas de falta de alunos e alta evasão, sobretudo nos cursos técnicos de nível médio nas modalidades concomitante e subsequente, pois muitos estudantes não têm interesse em frequentar um curso profissionalizante, posto que no Brasil se difundiu a ideia de que o curso

superior é o único caminho para uma formação sólida. Esse fato tem origem histórica, quando o sistema de ensino profissional e o sistema de ensino superior tinham diferentes objetivos culturais e sociais, constituindo-se, por isso mesmo, em instrumentos de estratificação social. A escola profissional servia à classe popular, enquanto que a escola superior servia às classes mais abastadas (TAKAHASHI, 2010). Ainda restam alguns traços desse entendimento na sociedade, o que gera discriminação à EPT.

Outra justificativa social da relevância deste estudo é que a região eleita para a pesquisa, o Oeste de Santa Catarina, sul do Brasil, contempla indicadores de desenvolvimento que se encontram abaixo da média estadual, observando-se que as disparidades ficam mais evidentes quando esta região é comparada às regiões litorâneas do Estado (BERNARDY *et al.*, 2016). Nessa perspectiva, enfatiza-se a necessidade do desenvolvimento regional e de pesquisas voltadas ao seu estudo. Além disso, este tema atende também à demanda científica e à agenda de pesquisa. Para constatar tal necessidade desenvolveu-se estudo em bases de dados da área da gestão Spell, SciELO e Ebsco, considerando o período de 2005 a 2015. Os termos de busca utilizados foram “educação profissional” e “desenvolvimento regional”, ambos pesquisados em cada uma das referidas bases.

Destaca-se que ao se pesquisar os termos de modo separado, foram obtidos 3.733 resultados para desenvolvimento regional e 2.080 para educação profissional, o que oferece uma primeira impressão de que tais termos já estão suficientemente discutidos. Ao realizar a pesquisa com os dois termos conjugados, porém, os resultados obtidos foram mais modestos (47 artigos), o que revela que, apesar de a educação profissional ser objeto da pesquisa científica, número menor de estudos a abordam em relação ao desenvolvimento regional. Estas 47 publicações encontradas, em sua maioria, abordam questões de ordem educacional, observando-se carência de estudos com base na ótica da gestão. Aqui se encontrou a lacuna científica sobre a qual se focou a pesquisa, ao abordar, sob a ótica da gestão pública, a educação profissional para o desenvolvimento regional.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Embora a abordagem do desenvolvimento regional venha adquirindo importância no meio acadêmico e fora dele, trata-se de um debate que envolve questões complexas, portanto, existem poucos consensos entre pesquisadores e gestores. Não se pode negar, entretanto, que da década de 90 para cá, intensificaram-se as discussões sobre regionalização, tanto no contexto da academia quanto no da sociedade, mais especificamente na esfera pública, o que indica que o desenvolvimento regional vem se tornando um desafio à administração pública, uma vez que as esferas regionais passam a ser mais demandadas. Nesse sentido, a organização territorial/regional deixou de ter um papel passivo (FEGER *et al.*, 2010).

Para Boisier (1996, p. 33), o desenvolvimento regional “trata-se de um processo de mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional e de cada indivíduo residente nela”. Já Sotarauta (2005) descreve que o processo de desenvolvimento regional passa por agenda de mobilização de recursos e atores que proporcionam a aprendizagem e troca de conhecimento.

Importante destacar, ainda, que o processo de desenvolvimento regional compreende crescente esforço das sociedades locais na formulação de suas próprias estratégias, com o intuito de discutir as questões centrais da complexidade contemporânea e que tornem a região o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2000). Nessa perspectiva, Filippim *et al.* (2014, p. 13) destacam que “[...] o território local/regional, por meio da cooperação entre seus atores, deve decidir o estilo de desenvolvimento que quer para si”.

Considera-se que o conceito de desenvolvimento regional aplica-se adequadamente à realidade brasileira, uma vez que o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, que se caracteriza por ser um país extenso e possuir elevadas desigualdades sociais e regionais, exige atenção particular às questões espaciais. As ações desencadeadas em favor da população devem ter endereço e estar mais atreladas aos lugares nos quais os problemas se manifestam. Do contrário ocorre dispersão de esforços, ineficiência no emprego dos meios e ineficácia na obtenção dos resultados almejados. O espaço representa elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania (THEIS; GALVÃO, 2012).

Tal conceito, no entanto, tornou-se prática no Brasil apenas a partir de 2003, quando se iniciaram as discussões referentes à Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Até final de 2003 as políticas de desenvolvimento regional eram traçadas prioritariamente considerando macrorregiões do país, isto é, áreas vastas que não necessariamente guardavam homogeneidade e similaridades. Para atenuar esta problemática o Ministério da Integração Nacional (MI), órgão do governo federal brasileiro, divulgou um documento intitulado *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Nele foi delineada uma nova abordagem para as ações da administração federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais. Nesse documento foi definido que as mesorregiões deveriam ser privilegiadas como a escala preferencial de intervenção para as ações relacionadas às políticas de desenvolvimento (BANDEIRA, 2004).

A ideia era consolidar os Programas Mesorregionais dentro de agenda preestabelecida de ações, que incluía, prioritariamente: infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, educação profissional, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. Surge, nesse ponto, uma aproximação entre as temáticas centrais deste estudo, em que o MI apresenta a educação profissional como política pública necessária para a consolidação do processo de desenvolvimento regional, mencionando, inclusive, a necessidade de adequações dessa modalidade de educação às especificidades de cada região, ou seja, planejar e gerir essa política pública a partir do território, o que mais tarde se tornaria um dos principais objetivos dos IFs.

Com base nessa premissa do desenvolvimento regional e, principalmente, com a finalidade de atenuar o atraso educacional do Brasil em relação aos países desenvolvidos, diversas políticas públicas educacionais têm sido formuladas e instituídas no âmbito nacional, entre elas a de expansão da RFEPCT, visando, sobretudo, a uma maior democratização do acesso. Tal investimento é imprescindível, visto que a educação é uma das principais vias para superar o atraso social dos países da América Latina e poucos

esforços em matéria de política pública têm um retorno tão evidente quanto o de capacitar as gerações mais jovens e dar-lhes as ferramentas para aproveitar as oportunidades que oferecem uma economia mais moderna e diversa (MORENO, 2011). Importante destacar que a EPT não se configura como política pública somente pela sua fonte de financiamento, mas, especialmente, por seu compromisso com o todo social (PACHECO, 2011).

Nem sempre, contudo, a EPT foi vista como parte do processo integral de formação e comprometida com o todo social, pois nas primeiras vezes que surgiu como política pública foi pelo viés (reducionista) da formação para o mercado de trabalho (PACHECO, 2011). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira (LDB/96) colocou-se como tentativa de superar os enfoques de uma educação apenas voltada à qualificação para o mercado de trabalho, dispondo como diretriz básica que ela precisa ser integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, com vistas ao permanente desenvolvimento do país (BRASIL, 1996). Na prática, a LDB passou a exigir que os alunos do Ensino Médio passassem a ter um mesmo conjunto de disciplinas obrigatórias que poderiam ser complementadas, mas não substituídas, pela formação profissional (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013), ou seja, embora tenha reconhecido a importância da educação profissional e dado destaque a ela, a LDB tornou mais longo o caminho de quem optasse por essa formação, isso porque essa modalidade educacional faz parte de um sistema paralelo ao regular (OLIVEIRA; VIANA, 2012).

Evidencia-se que o principal *locus* de atuação da educação profissional brasileira é o Ensino Médio. Importante aprofundar aqui a discussão já iniciada na introdução, quanto à crise de identidade do Ensino Médio brasileiro, que conforme apregoam Gomes, Vasconcelos e Coelho (2018), delimita-se entre duas pontas: o Ensino Fundamental e a Educação Superior, o que torna, de fato, bastante complexo o estabelecimento de identidade própria a esse nível de ensino, pois envolve preparos vitais para seus alunos se posicionarem na sociedade, entre eles o intelectual (propedêutico), o social (cidadania) e o profissional (mundo do trabalho), ressaltando-se que ao buscar atender a todas essas frentes acabou por não conseguir fazê-lo de forma satisfatória, culminando com o estabelecimento de “um currículo único pretencioso, superficial e inviável, e totalmente orientado para a preparação para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), estreita porta de acesso ao Ensino Superior público” (SCHWARTZMAN, 2018, p. 15).

Adiciona-se a esta discussão a questão da dualidade estrutural que está atrelada ao conceito de escola como fator de estratificação social, ou seja, a existência de dois caminhos a serem seguidos: o Ensino Médio (formação geral) que serviria aos ricos, para prepará-los para a continuidade dos estudos no Ensino Superior e o Ensino Médio profissionalizante, que serviria aos pobres, a fim de prepará-los para o mercado de trabalho (DEITOS; LARA, 2016). A solução para essa dualidade seria a instituição do Ensino Médio integrado, isto é, que integre a formação geral à formação profissional (SECRETARIA..., 2004), uma vez que com a necessidade premente de desenvolvimento do país, torna-se urgente ampliar as políticas públicas que atendam aos anseios de jovens que desejam se qualificar para o mundo do trabalho (OLIVEIRA; ESCOTT, 2015). Esta não é a realidade que se observa no Brasil, uma vez que o Ensino Médio visa unicamente a preparar para o acesso ao Ensino Superior e, diante disso, a educação profissional permanece atrofiada no país (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013).

A promulgação da Lei 13.415/2017 parece buscar mudar essa realidade no cenário brasileiro, pois, entre outras alterações, promove a inclusão da educação profissional no currículo do Ensino Médio (BRASIL, 2017a), no entanto ainda não se pode fazer qualquer análise dessa reforma no Ensino Médio, uma vez que a lei é recente, assim como a aprovação da BNCC. O cenário observado é de que a educação profissional ainda é trabalhada de forma tímida para contribuir de maneira mais efetiva com o desenvolvimento regional. Nesse sentido, observa-se que a educação profissional tem sido reclamada por segmentos importantes da sociedade como uma política pública estratégica ao desenvolvimento do país (MACHADO, 2011). Como resposta a esta demanda da sociedade destaca-se a expansão da RFEPCT.

Neste contexto inserem-se os IFs, instituições que majoritariamente compõem a RFEPCT e que surgem com uma proposta diferenciada para trabalhar a educação profissional. Não se trata de preparar o cidadão para servir aos exclusivos interesses do mercado, como foi a tônica ao longo da história da educação profissional, mas de qualificá-lo e elevar o seu grau de escolarização, capitais imprescindíveis à efetiva participação na consolidação democrática do país (PACHECO, 2011). Ou seja, os IFs representam as mais novas autarquias de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica, encontrando na territorialidade e no modelo pedagógico elementos singulares para sua definição identitária (OLIVEIRA; ESCOTT, 2015). Nota-se estreita relação dos IFs com a territorialidade, uma vez que a essas instituições educacionais foi conferido o papel de apoiar a estruturação do desenvolvimento de territórios (MACHADO, 2011). Os IFs, portanto, constituem-se em importante instrumento de aplicação da educação profissional como política pública para o desenvolvimento regional (BRASIL, 2008).

Conforme Machado (2011), essas instituições são orientadas pela busca de transformações sociais a favor da inclusão social e da melhoria do padrão de vida da população dos territórios em que se encontram. A estrutura multicampi dos IFs busca atender à vocação regional, consolidando a missão dessas instituições voltadas ao compromisso de intervenção em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções. Para tanto, as políticas públicas indicam que a criação de cursos novos deve ser definida por meio de audiências públicas com a participação e a manifestação da sociedade (PACHECO, 2011). Ou seja, passa a ser fundamental a realização de rigoroso diagnóstico que permita identificar as necessidades educativas, contemplando as especificidades regionais (KUENZER, 2010).

Além disso, observa-se que a estruturação dos IFs, com Reitorias, *campi* nas cidades-polo e *campi* avançados cobrindo regiões afastadas dos grandes centros, busca avançar o desenvolvimento regional. Articulados nos eixos ensino, pesquisa e extensão, os IFs têm como objetivo preparar os egressos para o mundo do trabalho, mas também para a inserção social. A interiorização dos IFs poderá contribuir de forma significativa com a redução das desigualdades sociais e disparidades regionais e possibilitar o diálogo entre as esferas municipal, estadual e federal (PALMA; ALVES; SILVA, 2013). Desse modo, na construção de suas identidades institucionais, os IFs estão desafiados a identificar as parcerias estratégicas, a mobilizar ativos locais e a incorporar todos os aspectos das mesorregiões em que se situam (MACHADO, 2011).

Apesar, no entanto, de a expansão da RFEPCT ter representado grande avanço no cenário nacional, ela ocorreu de forma muito acelerada, causando uma aparente desestruturação nos IFs. Em uma primeira avaliação da expansão é possível perceber uma série de pontos fracos, entre os quais se destaca, principalmente, a deficiência de estrutura física (ANDRADE, 2014). Nessa linha, Schwartzman e Castro (2013) defendem que se constitui grande problema ancorar toda a nova política de educação profissional nos recém-criados IFs, especialmente considerando que essas instituições vêm abandonando sua missão principal, a formação técnica de nível médio, para adotar atividades de mais prestígio, como a pesquisa e a educação superior. Ciavatta (2006) já alertava que a concessão do *status* de universidade aos IFs poderia levar à tendência de aumento na oferta de cursos superiores, em detrimento dos cursos técnicos de nível médio, por uma questão de demanda e de prestígio.

Há de se considerar que a modalidade foco de atuação dos IFs é o ensino técnico de nível médio, prioritariamente na modalidade integrada, observando-se que no mínimo 50% de suas vagas devem ser destinadas para tal (BRASIL, 2008), portanto, o aumento da oferta de cursos superiores nestas instituições, em detrimento à oferta de cursos técnicos de nível médio, precisa ser analisado com cautela, considerando que grande parte dos jovens que procuram essas instituições não o fazem pela formação técnica que oferecem, mas pela alta qualidade de seu Ensino Médio integrado, o que é visto por esses jovens como uma oportunidade de acesso facilitado ao Ensino Superior público, por possibilitarem melhores resultados no Enem (KUENZER, 2010).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve abordagem predominantemente qualitativa. Como método foi adotado o estudo de caso único, conforme preconizado por Yin (2010), com múltiplas unidades de análise constituídas pelos três *campi* do IFSC instalados no sul do Brasil, região Oeste Catarinense: Chapecó, São Miguel do Oeste e Xanxerê.

Este estudo de caso relacionado ao IFSC merece atenção porque são justamente estes institutos que, majoritariamente, constituem a RFEPCT, e a realização do estudo pode contribuir para maior entendimento da relevância da educação profissional para o contexto regional, sobretudo para o seu desenvolvimento. A escolha pelo IFSC embasou-se no recorte regional selecionado como *lócus* de pesquisa, ou seja, a região Oeste Catarinense.

Em relação à coleta de dados, inicialmente foi realizada pesquisa bibliográfica seguida de pesquisa documental, em fontes legais e institucionais do IFSC (Lei 11.892/2008, Resolução CNE/CEB 6/2012, Lei 13.005/2014 e Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI). Partiu-se então para a pesquisa de campo, sendo utilizadas três técnicas de coletas de dados: entrevistas, observação e questionários. As entrevistas foram aplicadas com agentes internos e externos ao IFSC. No grupo de agentes internos foram entrevistados o reitor do IFSC e o diretor de cada um dos *campi* envolvidos, enquanto no grupo de agentes externos foram entrevistados o prefeito de cada um dos municípios envolvidos e o secretário de Desenvolvimento Regional de cada uma das regionais envolvidas. A observação foi realizada concomitantemente às entrevistas. Os questionários foram aplicados aos egressos e aos servidores de cada um dos *campi* pesquisados.

As entrevistas foram gravadas mediante a autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas. A observação foi realizada nos *campi* do IFSC estudados, com as impressões e observações dos pesquisadores sendo convertidas em notas de campo (NC). Os questionários foram estruturados no Google Docs e enviados via *e-mail* para 220 servidores e 414 egressos. Os questionários foram encaminhados para a totalidade dos servidores e egressos dos três *campi* pesquisados. Observa-se que o quantitativo total de egressos dos três *campi* era de 914, porém 201 deles não possuíam endereço de *e-mail* cadastrado no IFSC, não sendo possível o encaminhamento do *link* da pesquisa para eles. Dessa forma, foi enviado o *e-mail* com o *link* do questionário para 713 egressos, no entanto 132 *e-mails* retornaram com mensagem de erro, indicando que a conta não se encontrava mais ativa. Assim sendo, 581 egressos receberam de fato o *e-mail*. Destes 581 egressos, 167 não tinham contas de *e-mail* pessoais cadastradas no IFSC, mas uma conta de *e-mail* criada pelo próprio IFSC e que era utilizada pelo egresso enquanto ainda era aluno, ou seja, a probabilidade de que o egresso não acesse mais este *e-mail* após a conclusão do curso é grande, portanto restaram 414 egressos com maior probabilidade de terem tido acesso ao *e-mail* com o *link* do questionário. Desse modo, este quantitativo foi considerado para fins de cálculo da taxa de resposta.

Dos 220 servidores que receberam o *e-mail* com o *link* da pesquisa, 48 responderam ao questionário, o que corresponde a uma taxa de resposta de aproximadamente 22%. Em relação aos egressos, dos 414 que receberam o *e-mail* com o *link* da pesquisa, 76 responderam ao questionário, o que corresponde a uma taxa de resposta de aproximadamente 18%. Esse quantitativo de retorno pode ser considerado razoável (MARCONI; LAKATOS, 2005). Ademais, não se objetivou atender a normas estatísticas nesta pesquisa, haja vista o seu caráter qualitativo, no qual se buscou captar a percepção dos sujeitos. A defasagem no cadastro dos egressos junto ao IFSC representa importante achado de pesquisa, uma vez que se constatou que o relacionamento com os egressos não é efetivo neste Instituto.

No que se refere à análise dos dados, iniciou-se aplicando a técnica de triangulação de dados, a fim de realizar a confrontação das informações obtidas, analisando-as à luz da fundamentação teórica do estudo (OLIVEIRA, 2010). Para o tratamento e análise de dados foi utilizada a Análise de Conteúdo, conforme apregoa Bardin (2011). A Análise de Conteúdo contemplou as fases de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A maioria dos procedimentos da Análise de Conteúdo organiza-se por meio de categorias de análise, que consistem na classificação e agrupamento de elementos (unidades de registro). Como categorias de análise, emergentes da revisão bibliográfica do estudo, adotaram-se: Desenvolvimento Regional; Educação Profissional e Educação Profissional Para o Desenvolvimento Regional. Essas categorias, estabelecidas *a priori* com base na revisão bibliográfica, foram revisadas a partir do seu cotejamento com os dados, especialmente, nos seus desdobramentos e descritores.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os entrevistados foram identificados inicialmente pela letra “E”, que faz alusão ao termo “Entrevistado”, seguido de um número de controle, indo de Entrevistado 1 (E1) até Entrevistado 10 (E10). Do E1 ao E4 foram agentes internos e do E5 ao E10 fo-

ram agentes externos. Quanto aos respondentes dos questionários, foram inicialmente identificados pela letra “R”, que faz alusão ao termo “Respondente”, seguido da letra de identificação do grupo ao qual pertence: “E” para os egressos e “S” para os servidores, seguido do número de ordem em que respondeu o questionário. Assim sendo, para os servidores vai de RS1 até RS48, e para os egressos vai de RE1 até RE76.

Na análise documental evidenciou-se que o compromisso do IFSC com o desenvolvimento regional já é trazido pela própria Lei de criação dos IFs (Lei 11.892/2008), bem como pela Resolução CNE/CEB 6/2012 e reforçado pelo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014), este, notadamente, o principal fim para o qual tais instituições foram criadas. Conforme apregoa Machado (2011), o processo de desenvolvimento regional somente se consolida por meio da articulação entre os diversos atores territoriais, tanto públicos quanto privados, o que é reconhecido pelo próprio IFSC em seu PDI, quando afirma que “a aproximação do IFSC com os diversos atores da sociedade qualifica o ensino e impulsiona as atividades de pesquisa e de extensão, ampliando a captação de recursos financeiros e permitindo que o IFSC atenda às demandas da sociedade” (IFSC, 2014, p. 280). Um desses atores, e que no caso da educação profissional ganha especial destaque, diz respeito às empresas. O IFSC demonstra buscar essa aproximação com o setor empresarial, conforme E1: “Nós procuramos ter uma interação muito grande com as empresas, tanto que nos nossos colegiados a gente tem representação [...]: ou empresários ou associações comerciais [...], isso traz possibilidades de a gente fazer essa interação”. A articulação entre o IFSC e as empresas é feita principalmente por meio de parcerias, conforme E1: “Vamos fazer uma parceria, vamos apoiar onde tem realmente um projeto, um problema da empresa para resolver”.

A articulação com as empresas torna-se necessária no modelo de educação profissional devido à necessidade da formação de parcerias visando à realização de estágios. A preocupação com essa questão pode ser observada no PDI do IFSC: “Deve-se [...] buscar articulação e parcerias com empresas para a oferta de estágios [...]” (IFSC, 2014, p. 70). Apesar, no entanto, de o IFSC reconhecer a importância do estágio, observa-se pela análise do PDI que as políticas de estágio ainda estão em fase de construção: “Construção da política e regulamento de estágio: na concepção do estágio como prática educativa [...]” (IFSC, 2014, p. 193). O IFSC trata a construção de política e regulamentação de estágio como uma inovação no processo educativo, o que revela que ainda não há a prática institucionalizada do estágio dentro da instituição. Esse resultado fica evidenciado na fala do E4: “Tivemos vínculos de estágios já com empresas, agora no momento não, porque nós não temos aluno estagiário; o nosso estágio é não obrigatório”. Tendo em vista a importância do estágio para a formação profissional, esse ponto é preocupante, pois evidencia que o IFSC trabalha com estágios não obrigatórios, ou seja, podem incorrer no risco de formar profissionais sem a devida prática necessária para o exercício profissional.

Outro ponto fundamental a ser abordado no que diz respeito à articulação do IFSC com os atores territoriais refere-se à articulação com os demais órgãos públicos da região, especialmente das esferas municipal e estadual, uma vez que a articulação entre os diferentes níveis de governo é importante elemento para a consolidação do processo de desenvolvimento regional, conforme sustentam Palma, Alves e Silva (2013). A articulação do IFSC com as demais organizações públicas da região também ocorre por meio

de parcerias, conforme E1: “Nós fizemos várias parcerias por conta dos projetos da Educação a Distância. Então nós temos com a prefeitura, [...] convênios com essa parceria em que eles têm o polo [...] e o Instituto dá o curso, então isso é muito bom. Temos convênios também com o Estado [...]”.

O participante enfatiza primeiramente a questão da parceria com a prefeitura, que é viabilizada por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), um projeto desenvolvido pelo MEC para ampliar o acesso à educação superior, e que entre seus principais objetivos visa a promover maior aproximação das instituições de ensino e dos governos municipais e estaduais, no entanto, apesar de constituir importante parceria, trata-se de um programa federal, conforme E9: “[...] outra parceria que nós temos com eles [IFSC], [a gente] mantém um colégio aqui através da UAB. E tem cursos que eles é que estão fazendo, isso é muito bom também né, mas é um convênio federal”.

Nos resultados da pesquisa observou-se que as parcerias entre o IFSC e os municípios e/ou Estado são tímidas e, em muitos casos, inexistentes, conforme falas dos agentes externos: “Hoje não [temos parceria com o IFSC], mas, nós gostaríamos de ter” (E8). “Não, não temos nenhuma parceria firmada [com o IFSC]. Não temos diretamente essa relação” (E10). Percebe-se, na fala do E8, que apesar de manifestar interesse em ter uma parceria com o IFSC, esta ainda não existe, o que pode significar falta de interesse por parte do próprio Instituto em fechar estas parcerias com os órgãos públicos, ideia esta que é reforçada pelo E9: “[...] também tem que ser do lado deles [IFSC] uma busca [...], tem que agir, não é só nós correr atrás, eles também têm que correr atrás [...]”. O E10 manifestou não ter parcerias firmadas com o IFSC, mas, ao justificar esta questão, assim se posicionou: “[...] também relaxei, nunca busquei mais detalhes [a respeito do IFSC]”. Ou seja, o agente externo também assume a responsabilidade pela ausência de parcerias com o IFSC.

Conforme se pode observar na fala do E3, existe dificuldade em se manter integração maior e duradoura com o poder municipal: “[...] a gente tem um pouco de dificuldade nessa relação com o poder público municipal. Por que, antes do Instituto [se instalar], existe uma movimentação muito grande dos municípios, mas depois que o Instituto [se instala] nem sempre essa relação continua”. De fato, pode-se observar que os municípios fazem bastante questão de sediarem os *campi* do IFSC, sendo comum, inclusive, a doação de terrenos por parte das prefeituras para que o IFSC construa suas instalações, conforme E8: “A prefeitura doou o terreno para o Instituto Federal. O Instituto Federal fez a sua obra, investiu. Hoje é então esta unidade que capacita muito, é uma vitória para a região [...]”, no entanto esse interesse em sediar os *campi* do IFSC por parte dos municípios parece ser mais de ordem política do que social, pois, do contrário, o relacionamento entre a instituição e o poder público municipal perduraria e até se intensificaria após a instalação do *campus*.

Conforme argumentam Palma, Alves e Silva (2013), para que o IFSC possa contribuir de maneira efetiva com o desenvolvimento regional é necessário que todas suas atividades estejam articuladas em três eixos: ensino, pesquisa e extensão. Por meio da análise documental, identificou-se que o IFSC apresenta preocupação com essa questão em seu PDI, entretanto restou evidenciado que o IFSC é eficiente na atividade de ensino, mas ainda deficiente nas atividades de pesquisa e extensão, conforme E3: “[...] quando os IFs foram criados a ideia de pesquisa e extensão não é a mesma ideia das Universida-

des. Nós temos uma dificuldade de entender o nosso papel dentro da pesquisa e da extensão. O ensino hoje é a parte que nós conseguimos ser referência”. Essa fala, além de confirmar o ensino como a principal competência do IFSC, apresenta o principal entrave pelo qual a pesquisa e a extensão não estão consolidadas dentro da instituição: trata-se do sombreamento da modalidade acadêmica, o que ainda é uma questão recorrente no Brasil (KUENZER, 2010).

Buscando aprofundar essa discussão foi questionado aos egressos se durante o curso realizaram alguma outra atividade no IFSC além das aulas, destacando-se que 70% responderam que “Não” e apenas 30% responderam que “Sim.” Os que disseram que realizaram alguma outra atividade assim se posicionaram: declararam ter participado de projetos de extensão (RE11 e RE20), ter participado de projetos de pesquisa (RE2; RE3; RE4; RE6; RE7; RE8; RE10; RE13; RE36; RE41; RE53 e RE59) e expuseram ter participado de estágios (RE33 e RE43). A pesquisa, apesar de ainda ocorrer de forma tímida no IFSC, mostra-se mais consolidada do que a atividade de extensão.

Trata-se de um resultado relevante, uma vez que considerando a função social do IFSC, a atividade de extensão ganha destaque e, portanto, deveria ser mais fortemente trabalhada dentro da instituição, por permitir maior aproximação com a comunidade e o meio social de convívio de seus alunos, contribuindo com sua formação, conforme a própria instituição prevê em seu PDI: “As atividades de extensão são extremamente importantes para a formação integral do aluno, uma vez que estão intrinsecamente relacionadas com o seu contexto social, econômico e cultural” (IFSC, 2014, p. 44). Esse é o primeiro indicativo de um aparente desvio de função por parte do IFSC, que é discutido com maior profundidade ao longo das análises, e que vem ao encontro do que apregoam Ciavatta (2006) e Schwartzman e Castro (2013).

Outra percepção a ser destacada foi em relação à educação profissional no Brasil, conforme E3: “[...] nós [Brasil] ainda temos preconceito com a Educação Profissional, isso é fruto de uma história de desvalorização de quem trabalha no braçal, e tem um valor maior quem faz um trabalho intelectual. E é claro que isso foi incorporado na nossa cultura”. Aliás, esse preconceito para com a educação profissional parece ser reforçado pelo próprio governo, que apesar de no discurso reconhecê-la como importante, na prática dificulta o caminho de quem opta por seguir seu percurso formativo pela via profissional. Conforme explicitam Oliveira e Viana (2012), essa modalidade de educação integra um sistema paralelo ao regular, prova disso é a configuração do Ensino Médio, que obriga os alunos a cursarem um conjunto idêntico de disciplinas, que visam a preparar para o acesso ao Ensino Superior (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013). A promulgação da Lei 13.415/17, que trata da reforma do Ensino Médio, parece uma tentativa de corrigir essas questões, no entanto ainda é cedo para saber se essa mudança promoverá, de fato, a efetivação do Ensino Médio integrado ou se institucionalizará de vez a dualidade estrutural no sistema educacional brasileiro.

Emerge também das falas dos participantes a questão da visão reducionista que se tem da educação profissional, considerando-a apenas como uma formação para o mercado de trabalho. Conforme E1: “[...] acho que existe uma dicotomia na Educação Profissional ‘Ah, é uma formação de mão de obra’, então se fazem algumas analogias com aquela pessoa que não vai pensar, que vai só executar, que vai só reproduzir”. Nota-se nesse discurso o levantamento de uma discussão importante e que reflete a di-

cotomia existente entre educação acadêmica e profissional no Brasil, cabendo à modalidade acadêmica a formação dos pensadores, para atuarem nas funções táticas e estratégicas, e à modalidade profissional a formação dos executores, para atuarem nas atividades operacionais.

Essa visão pode ser observada também nas falas dos servidores respondentes dos questionários ao conceituarem a educação profissional: “Educação que prepara para o mercado de trabalho”. (RS1; RS2; RS14; RS17; RS19; RS30; RS35; RS38; RS44). “Educação focada nas atividades operacionais em empresas”. (RS36). Observa-se que ao conceituarem a educação profissional, os participantes a relacionam majoritariamente à formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Nota-se que essa visão é compartilhada pelos agentes externos entrevistados que, ao serem questionados quanto à educação de uma forma geral, imediatamente passam a fazer menção à modalidade acadêmica e somente se posicionam quanto à educação profissional ao serem questionados especificamente sobre essa modalidade, voltando imediatamente os seus comentários ao atendimento das necessidades do mercado de trabalho: “A Educação Profissional é fundamental, por que as empresas exigem mão de obra qualificada. O Instituto forma a mão de obra qualificada, que é um curso mais rápido e que qualifica a pessoa para o mercado de trabalho” (E7).

Esse resultado é reforçado quando se questiona os egressos quanto à sua renda. A maioria deles (84%) tem renda de até quatro salários mínimos, o que é complementado pela manifestação dos egressos quanto às atividades desenvolvidas em seu trabalho atual, uma vez que 71% desenvolvem atividades técnico-operacionais e apenas 29% desenvolvem atividades técnico-administrativas, em níveis tático e estratégico. Evidencia-se, assim, que a prática da educação profissional no Brasil ainda se reduz à qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, por meio de cursos técnicos de nível médio. Ou seja, mesmo com o advento nos anos 70 dos cursos superiores de tecnologia e, mais recentemente, dos Mestrados Profissionais, o curso técnico de nível médio continua sendo a modalidade foco da educação profissional no Brasil, isso porque essa modalidade ainda sofre com os sombreamentos da modalidade acadêmica e com os preconceitos históricos que lhes foram atribuídos e incorporados à cultura brasileira (KUENZER, 2010; TAKAHASHI, 2010).

Além da questão cultural, restou evidenciado que contribui para o atual cenário da prática da educação profissional no país a forma acelerada como ocorreu a expansão da RFEPCT, o que vem ao encontro do que defende Andrade (2014). Essa questão fica evidenciada na fala do E1: “[...] são nove anos que nós começamos a expansão. Nós passamos de 3 *campi* para 22 [...]. A gente passou por uma expansão muito grande”. Fica claro como a expansão ocorreu de forma acelerada, quando o IFSC passou, em apenas nove anos, de 3 para 22 *campi*, um crescimento de 633%. Crescimento tão expressivo percebido também pelos agentes externos, conforme E7: “O IFSC está crescendo bastante. A gente acompanha dentro das possibilidades”.

A forma como ocorreu a expansão da RFEPCT ocasionou sérios problemas de estrutura física ao IFSC, o que levou a instituição a elencar em seu PDI uma série de critérios para definir as prioridades de infraestrutura. Essa problemática é reconhecida pelos agentes internos, conforme E4: “[...] a nossa estrutura física é hoje o nosso maior problema”. E também pelos agentes externos, conforme E6: “[...] o Instituto hoje preci-

sa ser ampliado porque ele já está pequeno”. Na observação constatou-se que os *campi* ainda carecem de estrutura física mais adequada, principalmente de laboratórios de prática, mas também de salas de aula, de professores e para as atividades administrativas.

Essa expansão acelerada da rede, com a instalação de novos *campi* em detrimento da consolidação dos já existentes, culminou com a criação de *campi*, em algumas localidades, visando a atender pressões políticas e não demandas sociais. Esse aspecto pode ser observado na fala do E2: “[...] na Região Oeste de Santa Catarina foi um movimento envolvendo municípios, deputados, senadores que são da região e fizeram um trabalho grande para trazer esses *campi* para a região”. Não se está alegando que a região não seja merecedora de ter os *campi* do IFSC. A discussão em questão trata da interferência política no processo de instalação dos *campi*, sem que seja realizado estudo técnico da viabilidade dessa instituição, bem como uma ampla discussão com as comunidades receptoras desses investimentos públicos. Essa discussão vai, inclusive, para além da localidade de estabelecimento dos *campi*, pois seria mais efetivo primeiramente buscar a consolidação plena daqueles já existentes, para então começar a pensar na criação de novos *campi*, o que parece ser reconhecido pelos agentes internos, conforme E2: “[...] eu vejo que a nossa expansão poderia ter sido feita com mais cautela, [...] poderia ter sido um pouco menos acelerada e melhor estruturada”.

Além disso, a expansão acelerada não permitiu que houvesse tempo para a realização de pesquisas efetivas que permitissem a abertura de cursos alinhados às necessidades do desenvolvimento regional (ANDRADE, 2014). Por meio da análise documental, constatou-se que a lei de criação dos IFs apregoa que esta é uma premissa básica dessas instituições, na linha do que defende Pacheco (2011). Essa preocupação em atender às demandas regionais pode também ser observada no PDI do IFSC e também na fala dos agentes internos: “[...] a ideia é que se faça contato, que se tenha esse diálogo com a comunidade. A elaboração dos cursos, os projetos pedagógicos, surgem das demandas da comunidade”. (E4). Ou: “Os cursos do IFSC são, em geral, demandas que a população votou em audiência pública”. (RS3).

Apesar, no entanto, dos esforços envidados pelo IFSC para adequar suas ofertas às demandas regionais, nota-se que os agentes externos não consideram que os cursos atendam às necessidades formativas da região: “Eu penso que teria que fazer uma pesquisa de mercado e sentir aquilo que realmente está necessitando para atender às demandas que hoje estão no dia a dia das atividades econômicas da região”. (E7). Esse resultado é reforçado pelo RS24: “Os cursos ofertados deveriam atender às demandas atuais e/ou impulsionar o desenvolvimento de outras atividades potenciais. Mas os cursos são os mesmos sempre, e não observam mudanças de demandas ou procura”.

Outro resultado relevante diz respeito à constatação, por meio da análise do PDI, de que o IFSC vem diminuindo gradativamente a oferta de cursos técnicos de nível médio e aumentando a de cursos superiores, na linha do que alertam Ciavatta (2006) e Schwartzman e Castro (2013). Ou seja, mesmo que a lei de criação dos IFs estabeleça que sua modalidade foco é o ensino técnico de nível médio, observando-se que 50% das vagas devem ser reservadas para tal, a instituição vem diminuindo essa oferta. No ano de 2015 a oferta de cursos técnicos de nível médio pelo IFSC representava 66% do quantitativo total de vagas; 2016 passou para 61%, em 2017 para 59%, em 2018 para

57% e em 2019 para 56%, ou seja, diminuição de 10% em relação a 2015. Quanto à oferta de cursos superiores, em 2015 estes representavam 23% do quantitativo total de vagas, em 2016 subiu para 25%, em 2017 para 28%, em 2018 para 30%, e em 2019 para 32%, ou seja, aumento de 9% na oferta em relação a 2015. Esse aspecto aponta que o IFSC vem aumentando a oferta de ensino superior em detrimento da proposição de cursos técnicos.

Embora os próprios agentes internos tenham a percepção de que a oferta de cursos superiores não é a missão do IFSC, conforme E4: “[...] a ideia dos Institutos não era que eles fossem para o ensino superior. Mas do ingresso de 2015 para 2016 aumentou 51% a oferta de cursos superiores no Instituto Federal, porque é a demanda”. Considerando que a modalidade foco do IFSC é o curso técnico de nível médio, há de se destacar que, em geral, em nenhum momento a oferta dessa modalidade mostra-se inferior ao mínimo de 50% estabelecido pela legislação, embora venha diminuindo gradativamente com a intenção de se manter apenas o mínimo determinado. Considera-se legítimo o anseio da população em galgar o Ensino Superior, o que se questiona neste estudo é se os IFs seriam o melhor instrumento para a efetivação dessa demanda ou se eles teriam outra missão tão relevante quanto prover o acesso à educação superior. Importante considerar que os cursos técnicos de nível médio e os cursos superiores podem se beneficiar e se fortalecer mutuamente, possibilitando a otimização de professores, laboratórios, entre outros, desde que se encontrem dentro do mesmo eixo-formativo.

Esse resultado, no entanto, que aponta para o aumento dos cursos superiores em detrimento da oferta de cursos técnicos, somado ao resultado de que a maioria dos alunos que ingressa no curso técnico integrado o faz pela qualidade do Ensino Médio e não pela formação profissional, pode significar um aparente desvio de função por parte do IFSC, que vai além de a pesquisa estar mais difundida na instituição do que a extensão, uma vez que este deixa de promover a inserção profissional de seus egressos, importante função social que lhe foi atribuída, e passa a prepará-los para o acesso ao Ensino Superior, na linha do que defende Kuenzer (2010). Pode-se observar essa situação no depoimento do E4: “[...] as pesquisas mostram, dos alunos que vêm, 10% querem ser técnicos em alimentos, técnico em informática, eles não vão ser técnicos, eles vêm pelo ensino médio. O que foge dessa ideia da criação [do IFSC] [...]”

Por essa razão, o aumento dos cursos superiores no IFSC em detrimento à oferta de cursos técnicos precisa ser analisado com cautela, pois apesar de essas duas modalidades de cursos poderem se beneficiar e se fortalecer entre si, há de se considerar a possibilidade de um aumento de oferta de cursos superiores por uma razão de demanda e de prestígio, na linha do que argumentam Ciavatta (2006) e Schwartzman e Castro (2013). Essa questão fica evidenciada na fala do E3: “Agora estamos [no IFSC] com curso superior e técnico. Quando coloca os dois à disposição, o superior atrai muito mais pelo prestígio que [o curso superior] ainda traz pra nós”. Fica nítida a preferência dos estudantes brasileiros pelo Ensino Superior, o que se deve principalmente à questão cultural, pois no Brasil estabeleceu-se a ideia de que ser detentor de um grau superior confere um *status* maior ao indivíduo. Dessa forma, esta prática de aumento na oferta dos cursos superiores em detrimento aos cursos técnicos parece remeter mais à submissão do IFSC às demandas de mercado e aos contornos culturais brasileiros do que à prática

que vise a consolidar uma cultura favorável à educação profissional de qualidade e que permita aos seus egressos atuação profissional sólida, gerando melhores condições de vida e contribuindo para o desenvolvimento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do objetivo de analisar a atuação dos IFs e a sua adesão ao papel da EPT de promoção do desenvolvimento regional, verificou-se que os resultados da pesquisa apontam para a relevância do papel da EPT, que é tratada como uma importante política pública voltada para o desenvolvimento regional, tendo ganhado destaque na legislação educacional no Brasil desde a promulgação da LDB (Lei 9.394/1996), e com maior ênfase a partir da edição da Lei 11.892/2008, que instituiu a RFEPCT e criou os IFs, perpassando pela Resolução CNE/CEB 6/2012 e culminando com a promulgação do PNE (Lei 13.005/2014), papel este que é reconhecido pelo IFSC em seu PDI.

Verificou-se, no entanto, que, na prática, o IFSC ainda não conseguiu se consolidar como uma ferramenta de aplicação da EPT como política pública voltada ao desenvolvimento regional, o que se deve, principalmente, às marcas culturais brasileiras que destinam à educação profissional um papel menor na carreira, o que acabou incorporando-se à cultura interna da instituição, bem como à forma acelerada como ocorreu a expansão RFEPCT no país, questões essas que reduzem a contribuição dos IFs à qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, sobretudo por meio da EPTNM. Além disso, identificou-se, por parte do próprio IFSC, um aparente desvio de função em relação à finalidade para a qual foi criado. Essa percepção restou evidenciada ao constatar-se que a instituição deixa de promover a inserção profissional de seus egressos e passa a prepará-los para o acesso ao Ensino Superior. Soma-se a esse resultado o fato de que o IFSC vem aumentando a oferta de cursos superiores em detrimento à oferta de cursos técnicos, bem como vem desenvolvendo de forma mais sólida as atividades de pesquisa do que as de extensão.

Diante desse cenário, conclui-se que cabe ao IFSC um papel estratégico, porém árduo, tendo em vista que perpassa pela mudança de cultura, sobretudo na forma como a prática da educação profissional é encarada no Brasil. Não há de se esperar, contudo, que um contorno cultural moldado em mais de cinco séculos mude em poucas décadas; é possível que sejam necessários mais outros tantos séculos para consolidar essa mudança, porém é necessário iniciar esse movimento de transformação, o que não ficou evidenciado nos resultados da pesquisa, uma vez que ficou demonstrado que o IFSC vem se moldando aos contornos culturais brasileiros, ao invés de buscar modificá-los.

Salienta-se que este estudo teve como contribuição um olhar mais apurado sobre três *campi* do IFSC na região Oeste de Santa Catarina, embora, como limitação, não seja possível generalizar os resultados aqui apresentados para outras instituições, nem mesmo para os demais *campi* do IFSC inseridos em outro contexto regional. Como recomendação de novos estudos sugere-se a abordagem comparativa de outros IFs, bem como dos *campi* do IFSC inseridos em outras regiões, para propiciar uma visão mais ampliada. Seria interessante também realizar estudos no intuito de analisar os resultados da reforma do Ensino Médio, especialmente da integração da educação profissional ao currículo desse nível de formação, bem como dos reflexos dessa reforma nos IFs.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. *A expansão dos Institutos Federais: causas e consequências*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BANDEIRA, P. S. *As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERNARDY, R. J. et al. Apresentação dos indicadores de desenvolvimento sustentável das mesorregiões do Estado de Santa Catarina – Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, n. 13, p. 9-40, 2016.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 13, p. 112-147, 1996.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2008.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2017a.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Brasília, DF. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 10 fev. 2017c.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB n. 6, de 21 de setembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2017b.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, DF: MI, 2003.
- CIAVATTA, M. Os Centros Federais de Educação Tecnológica e o Ensino Superior: duas lógicas em confronto. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 911-934, 2006.
- DALLABRIDA, V. R. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.
- DEITOS, R. A.; LARA, A. M. B. Educação profissional no Brasil: motivos socioeconômicos e ideológicos da política educacional. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 64, p. 165-188, 2016.
- FEGER, J. E. et al. Regionalização: um desafio para o planejamento estratégico do desenvolvimento. *Informe Gepec*, Toledo, v. 14, n. 2, p. 112-128, 2010.
- FILIPPIM, E. S. et al. Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 12, n. 26, p. 5-40, 2014.
- GOMES, C. A.; VASCONCELOS, I. C. O.; COELHO, S. R. S. Ensino Médio: nem patinho feio nem cisne? In: GOMES, C. A.; VASCONCELOS, I. C. O.; COELHO, S. R. S. *Ensino Médio: impasses e dilemas*. Brasília: Cidade Gráfica Editora, 2018. p. 37-77.
- IFSC. Instituto Federal de Santa Catarina. *Plano de Desenvolvimento Institucional*. Florianópolis, 2014.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Entendendo a educação profissional*. Brasília, DF: Inep, 2011.
- KUENZER, A. Ensino Médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, 2010.
- MACHADO, L. S. Saberes profissionais nos planos de desenvolvimento de Institutos Federais de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 4, n. 143, p. 352- 375, 2011.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

- MELLO, S. P. T.; MELO, P. A.; MELLO FILHO; R. T. Competências gerenciais evidenciadas e desejadas dos integrantes do Fórum de Gestão de Pessoas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 15, n. 1, p. 349-374, 2016.
- MORENO, L. A. *La Década de América Latina y el Caribe: una oportunidad real*. 2. ed. Washington: BID, 2011.
- MOURA, D. H. Ensino Médio integrado: subsunção aos interesses do capital ou travessia para a formação humana integral? *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 705-720, 2013.
- OLIVEIRA, A. R. M.; ESCOTT, C. M. Políticas públicas e o ensino profissional no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 717-738, 2015.
- OLIVEIRA, M. M. *Como fazer pesquisa qualitativa*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- OLIVEIRA, M. R. N. S.; VIANA, I. C. Políticas de Educação profissional no mundo globalizado: o caso brasileiro. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, p.43-62, 2012.
- PACHECO, E. M. *Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. Brasília, DF: Fundação Santillana; São Paulo: Moderna, 2011.
- PALMA, L. C.; ALVES, N. B.; SILVA, T. N. Educação para a sustentabilidade: a construção de caminhos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). *Rev. Adm. Mackenzie*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 83-118, 2013.
- PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SCHWARTZMAN, S. O novo Ensino Médio: o difícil caminho à frente. In: GOMES, C. A.; VASCONCELOS, I. C. O.; COELHO, S. R. S. *Ensino Médio: impasses e dilemas*. Brasília: Cidade Gráfica Editora, 2018. p. 15-35.
- SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. M. Ensino, Formação profissional e a questão da mão de obra. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, 2013.
- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. *Políticas públicas para educação profissional e tecnológica*. Brasília, DF: Setec; MEC, 2004.
- SOTARUTA, M. Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development. In: SAGAN, I.; HALKIER, H. *Regionalism Contested: institution, society and governance*. Ashgate: Cornwall, 2005.
- TAKAHASHI, A. R. W. Cursos Superiores de Tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 44, n. 2, p. 385-414, 2010.
- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 2, p. 55-69, 2012.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Desafios e Críticas ao Modelo de Hélice Tríplice: Uma Revisão Integrativa

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.233-248>

Recebido em: 30/8/2019

Aceito em: 3/3/2020

Andréa Aparecida da Costa Mineiro,¹ Thais Assis Souza,² Cleber Carvalho de Castro³

RESUMO

As críticas e desafios ao modelo de Hélice Tríplice (HT) precisam ser consideradas, compreendidas e transpostas, de forma que novos modelos, como a Hélice Quádrupla e Quintupla, possam ser postos em prática, direcionando a melhores resultados para o processo de geração da inovação e do conhecimento. Por esta lente, este artigo tem como objetivo identificar os principais desafios e críticas associadas ao modelo de HT a partir de uma revisão integrativa. Para tanto, os estudos foram sistematizados de forma a identificar os principais objetivos da pesquisa; abordagens teóricas; metodologia e objeto de estudo; as críticas da HT e contextos associados. Adicionalmente foi proposta uma síntese como agenda futura. Resultados apresentam um panorama em que os estudos sobre as críticas estão concentrados na Europa e, entre as principais críticas ao modelo estão: diferenças nos objetivos; falhas na cooperação e problemas de comunicação entre os atores da HT; falha ao considerar o contexto e aspectos globais; falta de um ator ou representante líder; ser um modelo *top down* e não considerar os problemas culturais. Ademais, os contextos desafiadores para o modelo de HT são as regiões periféricas em que há baixa densidade de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), regiões nas quais a universidade tenha um papel secundário, além de localidades com atores que apresentam sistemas burocráticos.

Palavras-chave: Hélice tríplice. Críticas. Desafios.

CHALLENGES AND CRITICISMS TO THE TRIPLE HELIX MODEL: AN INTEGRATIVE REVIEW

ABSTRACT

As from the criticisms and challenges to the Triple Helix (TH) model, it is possible to use, understand and make transactions that promote new models such as Quadruple Helix and Quintuple well deployed, heading better results for the process of generating innovation and knowledge. Through this lens, this article aims to identify the main challenges and criticisms associated with the TH model based on an integrative review. Therefore, through an integrative review, studies were systematized in order to identify the main research objectives; theoretical approaches; methodology and object of study; TH reviews; and associated contexts. Additionally, it was proposed an agenda for future studies. Results show a panorama where criticism studies are concentrated in Europe, and, among the main criticisms and models, we have: differences in objectives, cooperation failures and communication problems between TH actors, failure in consideration of the context and global aspects, lack of a lead actor or representative; traditionally a top-down model without a consideration of cultural problems. Moreover, the challenging contexts for the TH model are the peripheral regions where there is a low density of Research and Development (R&D), regions where the university has a secondary role, and locations with actors that exhibit bureaucratic systems.

Keywords: Triple helix. Criticisms. Challenges.

¹ Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Itajubá (Unifei). Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professora da Universidade Federal de Itajubá (Unifei). <http://lattes.cnpq.br/5051448221550826>. <https://orcid.org/0000-0003-1155-7333>. andreamineiro@uol.com.br

² Mestre e doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). <http://lattes.cnpq.br/7371625978705265>. <https://orcid.org/0000-0002-5309-0447>. assis.sthais@gmail.com

³ Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Federal de Lavras (Ufla). <http://lattes.cnpq.br/8952886297485009>. <https://orcid.org/0000-0002-6443-9501>. clebercastrouai@gmail.com

O rápido desenvolvimento e a crescente complexidade da tecnologia podem alterar radicalmente o ambiente de diferentes organizações. Muitas organizações reconheceram que individualmente não podem responder a mudanças e incertezas, a menos que cooperem entre si. Neste sentido, a colaboração entre universidade, empresa e governo não deve acontecer de forma tradicional – quando cada ator desenvolve o seu papel isoladamente – mas há a necessidade de que esse relacionamento seja recíproco (SMITH; LEYDESDORFF, 2014; CAI, 2015).

O conceito de Hélice Tríplice (HT) pode ser caracterizado como um conceito de gestão que se espalha com uma narrativa positiva para atenuar problemas de desenvolvimento regional (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995). Entre as principais narrativas associadas ao modelo de HT estão: (i) a universidade, empresa e governo são parceiros iguais e independentes, mas são conectados uns aos outros por um forte interesse em criar crescimento econômico; (ii) o crescimento econômico é o resultado da colaboração entre universidade, empresa e governo, constituindo, portanto, a cooperação da HT o fator-chave no desenvolvimento regional e (iii) o crescimento econômico nas regiões pode ser projetado e gerenciado (JENSEN; TRÄGÅRDH, 2004).

Várias abordagens teóricas estão associadas ao modelo de HT, como: Sistema de Inovação, Redes, Modos de Geração do Conhecimento, Indicadores HT, Transferência de Tecnologia, Modelos Lineares e Não Lineares de Inovação, Políticas Públicas, Ecossistema Empreendedor, Universidade Empreendedora e Inovação Aberta (MINEIRO *et al.*, 2018).

O modelo da HT tem sido muito influente na literatura ao considerar as relações da tríade universidade-empresa-governo como estratégica para impulsionar a dinâmica da inovação. Este modelo surgiu como uma referência para a análise dos sistemas de inovação baseados no conhecimento, abordando as relações múltiplas e recíprocas entre os três principais atores no processo de criação e geração de inovação (LOMBARDI *et al.*, 2012; ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Idealmente cada hélice deve apoiar as demais e deve incorporar, de forma contínua, seus papéis, o que pode ser exemplificado por uma universidade que incrementa suas atividades empreendedoras (ROSENLUND; ROSSELL; HOGLAND, 2016).

A HT ajuda na compreensão dos processos de inovação, ressaltando-se que, de forma sintetizada, a universidade responde pelo conhecimento, a empresa tem a aplicação prática e o governo financia e minimiza as dificuldades para a criação e desenvolvimento da cultura de inovação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995, 2000; LEYDESDORFF; ETZKOWITZ, 1998; PIRES, 2014).

Saad e Zawdie (2005), contudo, argumentam que o modelo é vulnerável no que tange ao sistema de rede e cooperação entre os atores, fato evidenciado por falhas relacionadas à incapacidade de distribuir o poder de modo uniforme em todas as esferas institucionais. Ruuska e Teigland (2009) discorrem sobre as falhas na cooperação entre os atores de HT, pois estes são desiguais e com interesses e objetivos divergentes. Cai (2015) destaca a sensibilidade do modelo em relação a diferentes contextos. Ademais, Rosenlund, Rosell e Hogland (2016) refletem sobre os avanços do Modo 2 para Modo 3 de Geração de Conhecimento e abordam os limites da colaboração da HT.

Neste sentido, faz-se necessário entender quais são os principais desafios para que o modelo de HT desempenhe seu papel interacional. Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é identificar os principais desafios e críticas associadas ao modelo de HT a partir de uma revisão integrativa. Para tanto, os estudos foram sistematizados de forma a identificar os principais objetivos da pesquisa; principais abordagens teóricas; metodologia e objeto de estudo; as críticas da HT, os contextos associados e uma síntese para agendas futuras.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em outras quatro seções. Na seção seguinte discute-se sobre os antecedentes teóricos do modelo de HT e sobre o modelo de HT. Posteriormente, apresenta-se os procedimentos metodológicos propostos para a condução do estudo, pautado em uma revisão integrativa. Na sequência são relatados os resultados encontrados ao longo do estudo e na última seção são apresentadas as considerações finais da pesquisa, assim como as limitações e proposta de estudos futuros.

REFERENCIAL TEÓRICO

Antecedentes Teóricos da Hélice Tríplice

Existem diversos modelos que embasam a interação universidade – empresa. Otoboni (2011), partindo da classificação proposta por Rothwell (1994), destaca que os principais modelos que enfatizam o caráter sistêmico do processo de inovação podem ser representados pelo Triângulo de Sábato, Sistema Nacional de Inovação (SNI) e a HT.

Tais modelos derivam das teorias da inovação, tendo como pano de fundo o trabalho de Schumpeter (1954, 1997) para a análise do papel da inovação no processo de mudança econômica, sua concepção de empresa como *locus* da inovação tecnológica, bem como a utilização do conceito de destruição criativa para descrever as mudanças produzidas por essas inovações. Os trabalhos mais recentes neoschumpeterianos definem a inovação como um processo evolutivo, interativo, cumulativo, institucional e com potencial força para desequilibrar um sistema em atuação (SAAD, 2004; LA FE, 2009).

O modelo conhecido por Triângulo de Sábato, proposto pelos argentinos Sábato e Botana (1968), foi desenvolvido para superar o subdesenvolvimento e auxiliar na ascensão da América Latina por meio do desenvolvimento da ciência e tecnologia. Esse desenvolvimento só seria possível pelas inter-relações de três agentes: o governo, a infraestrutura tecnológica e a estrutura produtiva. Tais inter-relações podem ser de três tipos: (i) intrarrelações – ações entre atores de um mesmo vértice; (ii) inter-relações – ações entre atores de diferentes vértices e (iii) extrarrelações – ações entre atores de qualquer dos vértices e um ator externo (SÁBATO; BOTANA, 1968).

O conceito de SNI, introduzido por Lundvall (1985), visa a capturar os relacionamentos e interações entre os laboratórios de P&D e institutos tecnológicos, de um lado, e o sistema produtivo, de outro lado (JOHNSON; LUNDVALL, 2000). Este sistema, de acordo com Edquist (2001), considera todos os importantes fatores econômicos, sociais, políticos e organizacionais que influenciam o desenvolvimento, a difusão e o uso de inovações. Para Freeman (1995), apesar de Lundvall ter sido o primeiro autor a usar a expressão “Sistema Nacional de Inovação”, em 1985, há que se admitir que a ideia re-

monta ao autor List, que foi quem primeiro reconheceu, em 1841, que a empresa deve ser ligada a instituições formais de ciência e educação, conceito este fundamental para os sistemas de inovação. Ele também reconheceu a interdependência entre importação de tecnologia estrangeira e desenvolvimento técnico local, afirmando que as nações não devem apenas adquirir de nações mais avançadas, mas também devem melhorar por seus próprios esforços. A abordagem proposta por Lundvall (1985) concentra-se nas empresas existentes como o mecanismo de inovação e as outras organizações são uma estrutura de suporte.

No que respeita à teoria da HT, volta-se às suas raízes, entendendo a Hélice Dupla. Inicialmente a Hélice Dupla era aplicada ao ramo de Biologia e depois passou a ser analisada nos relacionamentos entre universidade e empresa (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995, 2000; ETZKOWITZ, 2003; LEYDESDORFF, 2003). Etzkowitz (2018), na Conferência *SciBiz*, apontou que a Hélice Dupla iniciou-se a partir das interações entre a universidade e empresa no *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, posteriormente, adicionou o governo no processo interativo, e essas interações triplas foram iniciadas na Universidade de Stanford. O mesmo aconteceu com o modelo de HT, associado à Biologia e aplicado para modelar as relações entre genes, organismos e ambientes (LEYDESDORFF, 2003).

O modelo de HT, em termos de inovação, com suas interações entre universidade, empresa e governo, é descrito no próximo tópico.

Hélice Tríplice

Advindo da Sociologia, o modelo HT é uma abordagem para a análise da inovação, além de ser uma orientação para políticas públicas de inovação. É um complemento sociológico à abordagem da economia evolutiva de mudança tecnológica, tomando como elementos a reflexividade e a comunicação, constituindo, assim, um modelo prescritivo para promover a inovação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995; LA FE, 2009).

Proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (1995), tal modelo parte da interação entre três atores principais (universidade, empresa e governo) para explicar a dinâmica da inovação tecnológica. A interação entre as três esferas caracteriza um processo recursivo, ou seja, se repete infinitamente a ponto de ser representado por uma espiral (LEYDESDORFF; ETZKOWITZ, 1998; ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). Etzkowitz e Leydesdorff (1995) e Leydesdorff (2000) reforçam que essas interações devem ser funcionais e institucionais, sendo necessária uma ampla relação entre organizações para se caracterizar uma inovação em movimento e em constante transição.

Além das interações, vale considerar os principais papéis e limitações exercidos pela empresa, universidade e governo. A empresa, representada tanto por grandes quanto pequenos empreendimentos, tem o papel de produção (ETZKOWITZ, 2003). Ela necessita: (i) desenvolver produtos ou serviços inovadores; (ii) buscar interação com os centros de pesquisa e (iii) liderar os processos de mudança. Entre as suas limitações estão: (i) pouca capacidade de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e (ii) falta de preparo para desenvolvimento de pesquisas (CAMBOIM, 2013). Ademais, a empresa precisa recorrer à mão de obra qualificada para suas unidades e também a consultores externos para assuntos técnicos, o que proporciona maior proximidade com a universidade (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

As universidades são fonte de novos conhecimentos e tecnologia (ETZKOWITZ, 2003). Elas têm a responsabilidade de: (i) gerar novos conhecimentos; (ii) buscar relacionamentos entre governo e empresas; (iii) buscar novas lacunas de pesquisa e (iv) liderar processos de mudança. Suas limitações estão: (i) na dependência de órgãos de fomento para a condução das pesquisas; (ii) na visão limitada de capacitação de mão de obra e formação profissional e (iii) em vínculos fracos com a sociedade e empresas (CAMBOIM, 2013). Neste modelo, a universidade permanece como a instituição central, pois tem o ensino vinculado a suas atividades, que assume maior valor quando ligado à pesquisa e desenvolvimento econômico (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Já o governo garante relações estáveis de troca (ETZKOWITZ, 2003). Ele tem a responsabilidade de: (i) apoiar novas estruturas organizacionais para promover o desenvolvimento econômico e social; (ii) construir planos estratégicos voltados para a inovação e conhecimento; (iii) buscar fomento ou financiar iniciativas de inovação e (iv) proporcionar benefícios para a população com a interação com diversas esferas políticas. Entre as limitações do governo estão: (i) a excessiva burocratização; (ii) falta de flexibilidade para criação de projetos em parceria e (iii) necessidade de gerenciamento público profissional (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1995; CAMBOIM, 2013). Vale destacar que o governo deve garantir que as regras dos relacionamentos entre as partes sejam cumpridas (ETZKOWITZ, 2003).

Os três atores trazem consigo um conjunto de entidades, a universidade representa as instituições geradoras do conhecimento, as empresas são o setor produtivo e os usuários do conhecimento, e o governo financia e minimiza as dificuldades para instituição da cultura de inovação, sendo entidades reguladoras e fomentadoras do desenvolvimento econômico (LEYDESDORFF; ETZKOWITZ, 1998; AMARAL; GRAY; FARIA, 2017).

Ademais, uma esfera tem influência significativa nas ações das outras, e, por meio das interações, as organizações de cada esfera são capazes de adotar novas ideias entre si para resolver problemas e atender a novas necessidades. Por exemplo, a produção de conhecimento de uma universidade precisa da empresa como fonte de problemas de pesquisa, mas também como um parceiro forte na produção de conhecimento. As interações também resultam na criação de organizações híbridas, como incubadoras, centros de pesquisa conjuntos e parques científicos (CAI, 2015). As interações inerentes aos agentes (universidade, empresa e governo) são fundamentais para melhorar as condições de inovação em uma sociedade inovadora (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; LOMBARDI et. al., 2012; CAMBOIM, 2013).

Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Leydesdorff (2003) argumentam que essas interações não precisam ser lineares, mas também são múltiplas, configurando novos acordos mútuos entre as instituições. As configurações institucionais podem se organizar em três subdinâmicas: (i) a dinâmica econômica de geração de riqueza por meio de troca; (ii) a dinâmica baseada na reconstrução de conhecimento e inovação ao longo do tempo e (iii) a necessidade política e gerencial que demanda um controle normativo nas interfaces (ETZKOWITZ, 2003). Além disso, Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Leydesdorff, Dolfsma e Van der Panne (2006) argumentam que há uma sobreposição de relações entre a universidade, empresa e governo.

Nesse sentido, há uma integração de interesses políticos, industriais e acadêmicos na condução e regulação da pesquisa, política e atividades econômicas. As ações e estratégias que alguns pesquisadores universitários desempenham têm o papel de preencher a lacuna entre a universidade e o mercado. Além disso, o papel das instituições públicas pode auxiliar no redirecionamento do trabalho acadêmico para aumentar as aplicações comerciais e a colaboração entre a empresa e a universidade (LEYDESDORFF; ETZKOWITZ, 1998; BENNER; SANDSTRÖM, 2000).

Jensen e Trägårdh (2004) também evidenciam essa sobreposição de papéis. Novas tecnologias são introduzidas nas empresas, as universidades tornam-se consultoras, os governos agem como empresas e empresas criam universidades e centros de pesquisa. Nesse sentido, redes são criadas envolvendo as três esferas, incluindo projetos comuns que visam ao desenvolvimento econômico em regiões funcionais ou administrativas (JENSEN; TRÄGÅRDH, 2004).

A HT é influenciada pela formação de redes, colaboração e alianças que levam a uma variedade de relações externas, e se baseia na ideia de que as redes entre empresas, fornecedores, universidades, instituições de pesquisa e instituições governamentais podem gerar a transferência e aquisição de conhecimento e o desenvolvimento da inovação (SAAD; ZAWDIE, 2005).

Alguns autores apontam que o modelo de HT é abrangente, interativo e coletivo, e, ao mesmo tempo, vago, problemático e reducionista (JENSEN; TRÄGÅRDH, 2004; LA FE, 2009; CAI, 2015; ROSENLUND, ROSELL; HOGLAND, 2016). Além disso, o modelo de HT não é suficiente para explicar a contemporaneidade da inovação sistêmica (NORDBERG, 2015; GALVAO, *et al.*, 2017; YOON; YANG; PARK, 2017).

Nesse sentido, faz-se necessário entender quais as principais críticas e desafios do modelo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Revisões sistemáticas de literatura são elaboradas a partir de uma questão específica de pesquisa e, a partir desta, utiliza-se métodos detalhados, explícitos e ordenados para fazer o levantamento, a identificação, a seleção, a interpretação, a coleta e análise de referências (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011).

Uma revisão sistemática da literatura pode ser, basicamente, de quatro tipos: meta-análise, sistemática, qualitativa e integrativa (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010). Com o propósito de atingir o objetivo proposto de identificar os principais desafios e críticas associadas ao modelo de HT, esta pesquisa utiliza-se de uma revisão integrativa.

Revisões integrativas são consideradas viáveis quando o foco reside sobre a revisão de artigos empíricos e teóricos com intuito de retratar o estado da arte de maneira ampla, sendo passível combinar variados propósitos e, a partir da análise dos resultados, oferecer um panorama integrado do tema, bem como destacar lacunas de pesquisa (WHITTEMORE; KNAFL, 2005; SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

Para a realização da revisão integrativa adotou-se o caminho metodológico de 5 etapas proposto por Whittmore e Knafl (2005): (i) identificação da pesquisa; (ii) pesquisa de literatura; (iii) seleção dos estudos; (iv) mapeamento dos estudos e (v) apresentação.

Etapa 1 – Identificação da pesquisa: identificação do propósito da pesquisa que fornece foco e norteia as estratégias de busca. Nesta etapa define-se a questão de pesquisa de forma clara e específica. Assim, para o desenvolvimento deste estudo buscou-se preencher a lacuna de sistematização dos principais desafios e críticas para que o modelo de HT desempenhe seu papel interacional.

Etapa 2 – Pesquisa de literatura: esta etapa contempla a identificação dos estudos relevantes realizada de forma a contemplar uma amostra abrangente, garantindo rigor, confiabilidade e fidedignidade aos resultados. Os artigos foram pesquisados em bases internacionais, tais como: coleção principal da base de dados *Web of Science (WOS)* e *Scopus*. Os termos usados para a seleção dos estudos foram: *Triple_Helix* no campo título e *Critics* ou *Challenges* no campo tópico, ou seja, essas palavras foram pesquisadas no título, resumo e palavras-chave dos artigos. Ademais, foram utilizados os caracteres de truncagem (*) para ampliar a busca por termos similares. Foi considerado como período de publicação todo o período disponível até 2018, nos idiomas português e inglês. Ao todo foram identificados 242 estudos, 108 na base *WOS* e 134 na *Scopus*.

Etapa 3 – seleção dos estudos: buscando maior precisão na adequação dos artigos à questão de pesquisa e assegurar a consistência dos dados, nesta etapa são determinados os critérios de inclusão e exclusão dos estudos. Foram adotados os seguintes critérios de inclusão: área de estudo, considerando artigos da área de negócios, gestão e ciências sociais aplicadas (169 exclusões); somente artigos publicados em periódicos (20 excluídos); duplicados (19 excluídos); disponibilidade (1 excluído); enquadramento na temática (23 excluídos). Desta forma, 10 artigos foram selecionados para leitura na íntegra, e são descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Artigos Selecionados para a Revisão de Escopo

Artigos Selecionados	
1	JENSEN, C.; TRÄGÅRDH, B. Narrating the Triple Helix concept in “weak” regions: lessons from Sweden. <i>International Journal of Technology Management</i> , 27(5), 513-530, 2004.
2	SAAD, M. Issues and challenges arising from the application of innovation strategies based on the triple helix culture. <i>International Journal of Technology Management & Sustainable Development</i> , 3(1), 17-34, 2004.
3	SAAD, M.; ZAWDIE, G. From technology transfer to the emergence of a triple helix culture: The experience of Algeria in innovation and technological capability development. <i>Technology Analysis and Strategic Management</i> , 17(1), 89-103, 2005.
4	BRÄNNBACK, M. <i>et al.</i> Challenging the triple helix model of regional innovation systems: a venture-centric model. <i>International Journal of Technoentrepreneurship</i> , 1(3), 257-277, 2008.
5	RANGA, L. M.; MIEDEMA, J.; JORNA, R. Enhancing the innovative capacity of small firms through triple helix interactions: challenges and opportunities. <i>Technology Analysis & Strategic Management</i> , 20(6), 697-716, 2008.
6	LA FE, T. G. El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico. <i>Arbor</i> , 185(738), 739-755, 2009.
7	RUUSKA, I.; TEIGLAND, R. Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public-private partnerships—A case study of Bygga Villa, a Swedish triple helix e-government initiative. <i>International Journal of Project Management</i> , 27(4), 323-334, 2009.

8	SMITH, H. L.; LEYDESDORFF, L. (2014). The Triple Helix in the context of global change: dynamics and challenges. <i>Prometheus</i> , 32(4), 321-336, 2014.
9	CAI, Y. What contextual factors shape 'innovation in innovation'? Integration of insights from the Triple Helix and the institutional logics perspective. <i>Social Science Information</i> , 54(3), 299-326, 2015.
10	ROSENLUND, J.; ROSELL, E.; HOGGLAND, W. Overcoming the triple helix boundaries in an environmental research collaboration. <i>Science and Public Policy</i> , 44(2), 153-162, 2016

Fonte: Elaborado pelos autores.

Etapa 4 – mapeamento dos estudos: os dados são explorados, sintetizados e classificados de acordo com o objetivo do trabalho. Os dados qualitativos coletados são mapeados e interpretados conforme as questões de pesquisa. Nesta etapa foi elaborada uma matriz de síntese dos estudos a partir do uso do *software Microsoft Excel*[®]. As informações coletadas foram: informações gerais do artigo (título, nome dos autores, local e ano da publicação); objetivos, introdução, teoria abordada, metodologia utilizada, objeto de estudo, forma de coleta e análise dos dados, críticas à HT e considerações finais. Após a coleta dos dados os resultados foram categorizados nas seguintes etapas: objetivos da pesquisa; principais abordagens teóricas; metodologia e objeto de estudo; as críticas da HT; os contextos associados e uma síntese para agendas futuras.

Etapa 5 – apresentação dos resultados: envolve o agrupamento, comparação, resumo e relato dos resultados. Os resultados são apresentados de forma a demonstrar a profundidade e amplitude do tema, gerando contribuições e novos olhares sobre a temática. Além disso, implicações práticas e acadêmicas são enfatizadas.

A Figura 1 resume as etapas metodológicas propostas nesse artigo, reforçando os cinco passos de Whitemore e Knafel (2005).

Figura 1 – Etapas metodológicas

Identificação da Pesquisa
<ul style="list-style-type: none"> Quais as principais críticas e desafios para que o modelo de HT desempenhe seu papel interacional?
Pesquisa de literatura
<ul style="list-style-type: none"> Termos no campo Título: <i>Triple Helix</i>. Termos no campo Tópico: <i>Critics</i> ou <i>Challenges</i>. Base: <i>WOS</i> e <i>Scopus</i>. Seleção Inicial: 242 artigos
Seleção dos artigos
<ul style="list-style-type: none"> Critérios de exclusão dos artigos: área de pesquisa; somente artigos publicados em periódicos; duplicidade; disponibilidade e enquadramento na temática. Seleção Final: 10 artigos.
Mapeamento
<ul style="list-style-type: none"> Categorias pesquisadas: objetivos da pesquisa; metodologia e objeto de estudo; principais abordagens teóricas utilizadas; críticas a HT; contextos associados e uma síntese para agendas futuras.
Apresentação
<ul style="list-style-type: none"> Organização e apresentação dos dados de acordo com as categorias pesquisadas.

Fonte: Elaborada pelos autores.

RESULTADOS

Os resultados foram organizados em relação aos objetivos da pesquisa; principais abordagens teóricas; metodologia, foco e local de estudo; críticas à HT; contextos associados e uma proposição para agendas futuras.

Os objetivos da pesquisa norteiam o entendimento dos desafios da interação entre governo, empresa e universidade. Jensen e Trägårdh (2004) fazem um exame crítico da narrativa positiva em torno do conceito de HT como um modelo para o desenvolvimento em todos os tipos de regiões. Saad (2004) explora as principais questões e desafios a serem considerados no decorrer da instituição de estratégias de inovação baseadas na cultura da HT. La Fe (2009) apresenta um ensaio teórico sobre o modelo de relações da HT, considerando suas fortalezas e deficiências. Smith e Leydesdorff (2014) avaliam o contexto de desafios da economia global, tais como desemprego, modelos de negócios digitais e mudanças ambientais, buscando situar as relações entre universidade, empresa e governo neste cenário econômico.

Alguns autores desenvolveram trabalhos com análises mais contextualizadas e empíricas. Saad e Zawdie (2005) têm o objetivo de mostrar, usando a experiência da Argélia, a crescente conscientização dos países em desenvolvimento sobre a necessidade de mudança de políticas tradicionais de transferência de tecnologia para uma cultura de HT para fornecer uma base sustentável para a inovação e o progresso tecnológico. Brännback *et al.* (2008), contextualizados na Finlândia, propuseram um modelo baseado na dupla hélice, em que os atores humanos (empreendedores) estão no centro do processo de inovação como catalizadores individuais de inovação. Ranga, Miedema e Jorna (2008) apresentam os resultados de um estudo exploratório com o objetivo de melhorar a capacidade de inovação das pequenas empresas no norte da Holanda, uma região periférica em termos de crescimento econômico e capacidade inovadora. Ruuska e Teigland (2009) atuaram no contexto sueco e desenvolveram um estudo para conhecer os desafios para o desenvolvimento de competências em parcerias público-privadas e ainda compreender como superar os desafios para que o projeto seja bem-sucedido. Também na Suécia, Rosenlund, Rosell e Hogland (2016), refletindo com base nas perspectivas de avanço do Modo 2⁴ para Modo 3 de Geração de Conhecimento, discutem os limites da colaboração da HT e como estes podem ser ultrapassados. Cai (2015), analisando o contexto chinês, buscou integrar o modelo de HT à lógica institucional como forma de aperfeiçoar a sensibilidade do modelo ao contexto.

O referencial teórico aponta para a base do modelo HT, considerando que as interações entre universidade, empresa e governo melhoram as condições para a inovação em uma sociedade baseada no conhecimento. Nesse sentido, o modelo é um impulsionador para novos produtos, tecnologias e gerador de desenvolvimento econômico

⁴ O Modo 1 de Geração do Conhecimento concentra-se na pesquisa básica e no modelo linear de inovação, que afirma que a pesquisa básica ocorre no contexto universitário e gradualmente se difundirá na sociedade e na economia. O Modo 2 enfatiza uma aplicação e uma solução de problemas baseada no conhecimento, baseia-se no modelo não linear de inovação (GIBBONS, 1992; CAMPBELL; CARAYANNIS, 2012). O Modo 3 de Geração do Conhecimento considera um processo de produção de conhecimento criativo e fundamentado, pautado na interação de diferentes atores, criadores, usuários e aplicadores de conhecimento e tecnologia (CARAYANNIS; RAKHMATULLIN, 2014).

(ETZKOWITZ, 2003; LA FE, 2009). Relacionando a teoria com as questões enfocadas, ampliando o foco para além de considerações teóricas restritas ao modelo, os artigos analisados utilizaram-se de outras vertentes teóricas para estudar a HT.

Jensen e Trägårdh (2004), Brännback *et al.* (2008) e Smith e Leydesdorff (2014) não trouxeram novas abordagens teóricas para a tratativa de HT. Saad (2004), contudo considera a incubadora como impulsionadora da HT e adiciona a proposta de níveis de aprendizado. Saad e Zawdie (2005) tratam do desenvolvimento de capacidades tecnológicas e trazem ponderações sobre como a inovação é influenciada pela formação de redes, colaboração e alianças. Ranga, Miedema e Jorna (2008) consideram a HT no contexto das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e trazem abordagens de como a HT influencia na capacidade inovativa das PMEs. La Fe (2009) aponta os pressupostos da sociologia da inovação para explicar o modelo de HT, além dos 10 pressupostos de Etzkowitz (2003) e a Relação do Modelo com os Modos de Geração do Conhecimento. Ruuska e Teigland (2009), enfocando parcerias público-privadas, destacam que os desafios de tal arranjo se referem a diferenças de objetivos, recursos escassos e tarefas interdependentes.

Ainda tratando de diferentes perspectivas teóricas adotadas nos estudos, alguns autores trabalharam com foco no palco das relações da HT. Cai (2015) relaciona a teoria institucional, de forma particular a perspectiva institucional-lógica, com o intuito de discutir a necessidade de desenvolver maior enfoque sobre o ambiente institucional na HT. O autor ressalta que as políticas devem ser adequadas ao contexto de forma a prover o desenvolvimento de países. Rosenlund, Rosell e Hogland (2016), tratando da Teoria de Fronteiras (*boundaries theory*), buscam discutir aspectos de colaboração que devem ser priorizados de forma que haja diálogo entre atores da HT.

Como forma de ressaltar a abrangência dos estudos contemplados na amostra, suas metodologias, os focos e os locais de realização foram sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Síntese da Metodologia Utilizada

	Autores	Foco de estudo	Metodologia	Local de estudo
1	Jensen e Trägårdh (2004)	HT nas regiões periféricas	Estudo de Caso	Suécia
2	Saad (2004)	Implantação de Estratégias de Inovação	Estudo de Caso Qualitativo	Argélia
3	Saad e Zawdie (2005)	Cultura da HT e a base sustentável da inovação	Estudo de Caso	Argélia
4	Brännback <i>et al.</i> (2008)	Empreendedores e inovadores	Estudo de Caso	Finlândia
5	Ranga, Miedema e Jorna (2008)	Capacidade de Inovação de Empresas em Regiões Periféricas	Estudo de Caso Quali-Quanti	Holanda do Norte
6	La Fe (2009)	Contexto da HT	Ensaio Teórico	-
7	Ruuska e Teigland (2009)	Parcerias público-privadas	Estudo de Caso	Suécia
8	Smith e Leydesdorff (2014)	Economia global (mudanças)	Ensaio Teórico	-
9	Cai (2015)	Contexto da HT	Estudo de Caso	China
10	Rosenlund, Rosell e Hogland (2016)	Colaboração entre atores da HT	Estudo de Caso	Suécia

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência, os artigos foram sistematizados em relação às principais críticas e desafios associados ao modelo de HT. O Quadro 3 apresenta os resultados dessa sistematização.

Quadro 3 – Síntese das Críticas e Desafios do modelo de HT

Críticas e Desafios	Autores
Exagero na abordagem de consenso entre os envolvidos, atenuando as diferenças entre atores e conflitos de interesse.	La Fe (2009); Ranga, Miedema e Jorna (2008); Saad (2004)
Não considera o contexto e aspectos globais.	La Fe (2009); Smith e Leydesdorff (2014)
Redução do papel e da política da ciência e tecnologia, trazendo uma abordagem reducionista para a “tecnociência”.	La Fe (2009)
Falhas na cooperação entre os atores de HT, pois os atores são desiguais e com interesses e objetivos divergentes, não está claro que todos os atores dão prioridade para a cooperação para proporcionar desenvolvimento econômico.	Jensen e Trägårdh (2004); Saad (2004); Saad e Zawdie (2005); Ranga, Miedema e Jorna (2008); Ruuska e Teigland (2009)
Comunicação insuficiente com representantes de pequenas empresas, tanto a nível individual como através de associações representantes.	Ranga, Miedema e Jorna (2008)
Diferenças culturais e linguísticas.	Ranga, Miedema e Jorna (2008); Rosenlund, Rosell e Hogland (2016)
Problemas de comunicação entre atores, falta de compatibilidade e harmonia entre as hélices.	Saad (2004); Saad e Zawdie (2005); Rosenlund, Rosell e Hogland (2016)
Centralismo das instituições, falta de liderança estratégica e estrutura organizacional inadequada.	Saad (2004); Saad e Zawdie (2005)
Confiança no financiamento estatal das atividades de inovação.	Saad (2004)
Poucas são as diretrizes para conduzir as interações no nível micro.	Rosenlund, Rosell e Hogland (2016)
Recursos inseridos no sistema de inter-relações podem ser escassos.	Ruuska e Teigland (2009)
Resistência ao compartilhamento de informações, procedimentos e processos.	Saad (2004)
Não há tratativas sobre conflitos existentes entre os atores.	Ruuska e Teigland (2009)
O foco é estritamente sobre o sistema e não oferece a devida importância aos indivíduos impulsionadores da inovação: empreendedores e inovadores.	Brännback <i>et al.</i> , (2008)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Brännback *et al.* (2008) argumentam que, no sentido de impulsionar a inovação e a atividade empreendedora, a literatura e a prática do modelo HT negligenciam o empreendedor e o inovador como elementos fundamentais. Para os autores, estes são os propulsores da inovação. É preciso considerar, portanto, que o fluxo de interação também gera influências sobre estes indivíduos. Assim, a proposta é que o foco deixe de ser somente sobre o sistema (*top-down*). De forma adicional, Rosenlund, Rosell e Hogland (2016) observaram que falta na literatura de HT uma abordagem de baixo para cima e tratativas no nível micro. Focalizando as interações com universidades, os autores identificaram que três fronteiras são problemáticas e precisam ser mais bem trabalhadas: processo informacional, aspectos culturais e aspectos políticos.

Há também críticas específicas à universidade e governo. Em relação à primeira, Saad (2004) aponta que falta um relacionamento próximo entre universidade e empresa. Há um impacto marginal da universidade no contexto local (os pesquisadores

são avaliados como intrusos que perturbam, sem acrescentar muito ao conhecimento do praticante) (JENSEN; TRÄGÅRDH, 2004; SAAD, 2004; SAAD; ZAWDIE, 2005, RANGA; MIEDEMA; JORNA, 2008). Já La Fe (2009) adiciona a necessidade de distinguir a universidade tradicional daquela de negócios, pois suas diferenças culturais impactam no desenvolvimento da HT.

No que se refere ao governo, Saad (2004), Saad e Zawdie (2005) e Ranga, Miedema e Jorna (2008) destacam a alta burocracia e sobreposição de responsabilidades entre órgãos públicos. Ranga, Miedema e Jorna (2008) também abordam a pouca conscientização das agências governamentais sobre problemas e características específicos das pequenas empresas.

Cai (2015) afirma que o desenvolvimento do modelo HT é condicionado às políticas de inovação e às ações dos atores. Tal fato torna-se ainda mais relevante especialmente para países em desenvolvimento e em transição. Por esta perspectiva, o autor defende que estudos precisam focar em apresentar estruturas apropriadas para o desenvolvimento das relações da HT em diferentes contextos e, particularmente, em países em desenvolvimento e em transição.

Neste sentido, cabe destacar os contextos nos quais a HT tem dificuldades de se concretizar. O Quadro 4 apresenta uma síntese destas informações.

Quadro 4 – Síntese dos Contextos Críticos à HT

Contextos	Autores
Ambientes com sistemas burocráticos pesados	Saad (2004)
Ambientes com nível limitado de especialização e capacidade tecnológica	Saad (2004)
Regiões periféricas e fracas	Jensen e Trägårdh (2004); Saad e Zawdie (2005); Ranga, Miedema e Jorna (2008)
Ambientes de baixo potencial de P&D de PMEs	Ranga, Miedema e Jorna (2008)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tais levantamentos permitem inferir que várias são as lentes sobre o modelo de HT e como este modelo é cabível a diferentes tópicos de discussão. Tais estudos, no entanto, analisados separadamente, não embasam uma análise integrada que foque em entraves e possíveis melhorias no modelo e suas aplicações. Tem-se, assim, um valioso *gap* a ser estudado que está congruente com o objetivo deste estudo.

Nesse contexto, a partir das contribuições deste estudo – as críticas, as discussões desenvolvidas e a sintetização de contextos críticos – algumas sugestões de agenda futura foram traçadas de forma a gerar implicações práticas e teóricas. Estas estão apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Agenda de estudos futuros da HT

Sugestão de agenda de estudos futuros
Trabalhar os aspectos a nível micro do modelo de HT salientando ações de atores, aspectos de cooperação, objetivos e conflitos que podem afetar o desenvolvimento do processo de inovação proveniente da interação entre as hélices.
Aprofundar a análise do nível micro, ampliando o foco sobre indivíduos, tais como empreendedores, inovadores e sociedade.
Alocar o modelo interacionista da HT no contexto global caracterizado pela digitalização, também conhecida como a 4ª Revolução Industrial.

Enfatizar o papel das políticas de ciência e tecnologia para o eficiente funcionamento da HT.
Enfatizar o impacto proveniente da hélice universidade, discutindo sua caracterização e seus elementos constituintes.
Relacionar o modelo HT com outros atores que interagem com o contexto de inovação, tais como PMEs, associações, sociedade e organizações do terceiro setor.
Enfocar a hélice governo discutindo suas particularidades e como estas influenciam – positiva ou negativamente – a estrutura da HT.
Averiguar a relação entre o desenvolvimento econômico e a política de desenvolvimento sustentável.
Analisar a liderança e o papel das instituições intermediárias sobre a HT.
Salientar os recursos que estão inseridos para que as interações do modelo de HT sejam promovidas.
Salientar mudanças no cenário atual provenientes da globalização, analisando novas configurações e as possíveis relações nas interações da HT.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Jensen e Trägårdh (2004) ponderam que a instituição da HT acontece em situações nas quais há excelentes condições para a criação de desenvolvimento econômico, ou seja, em regiões intensivas em conhecimento com empresas competitivas, universidades baseadas em pesquisa e sistemas educacionais em bom funcionamento, bem como um governo local competente. Nesse sentido, estudos que enfoquem políticas de ciência e tecnologia, aspectos de desenvolvimento econômico, recursos disponíveis e características do cenário atual podem favorecer o desenvolvimento de medidas adequadas para que um modelo HT funcione e gere benefícios.

Além disso, estudos que considerem relações de atores com instituições intermediárias, bem como com outros atores relacionados ao contexto de inovação, indo além do nível macro, analisando o nível micro, constroem novos caminhos para ampliação e desenvolvimento do campo.

Ruuska e Teigland (2009) ressaltam que nos relacionamentos entre os atores da HT, o projeto deve ser claro; é preciso um líder com habilidades de gerir conhecimento; as soluções de problemas devem ser conduzidas como tarefas coletivas designadas a partir de relações além da fronteira; a comunicação deve ser trabalhada para assegurar uma compreensão comum; conflitos devem ser trabalhados a partir do diálogo para serem transformados em conflitos criativos. Ademais, Rosenlund, Rosell e Hogland (2016) observaram que é preciso trabalhar com relatórios técnicos, tratar da transferência de conhecimento, gerenciar negociação, conhecer papéis de outros atores e promover o diálogo para um resultado mais efetivo de projetos que envolvam a HT.

Apesar dessas considerações, percebe-se que muitos são os desafios e críticas a serem transpostos para que as interações na HT sejam efetivas em seus contextos. Conhecer os desafios, contudo, faz-se necessário para que os benefícios dessas interações sejam percebidos de forma mais clara pela sociedade na qual estão inseridos. Ademais, as sugestões elencadas no Quadro 5, além de norteadoras para trabalhos futuros, visam a auxiliar na transposição dos desafios da HT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Hélice Tríplice (HT) trata a inovação como um processo não linear que agrega diversos fatores, sendo derivada de interação e da integração nos níveis intra, inter e extraorganizacional (SAAD, 2004). Nesta perspectiva, existem sobreposições entre os atores (universidade, empresa e governo), o que é diferente de compreender estes como fundidos em um único campo organizacional (CAI, 2015).

Assim, tem-se um modelo abrangente, interativo e coletivo e, ao mesmo tempo, considerado como problemático (JENSEN; TRÄGÅRDH, 2004; CAI, 2015). Entende-se que as relações agregam complexidade em nível de sistema. Torna-se fundamental, portanto, compreender como este sistema se desenvolve em termos de desafios e aspectos críticos.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo foi identificar os principais desafios e críticas associadas ao modelo de HT a partir de uma revisão integrativa. Para tanto, a partir das análises de artigos com foco em críticas e desafios, o modelo de HT demanda ainda algumas tratativas importantes no sentido de aprofundar estudos que, em resumo, são relacionados a aspectos da característica interacional, aspectos contextuais, globais, bem como institucionais.

Os estudos caracterizaram-se metodologicamente como estudos de casos, localizados, em sua maioria, na Europa. Entre as principais críticas apontadas destaca-se: (i) falhas na cooperação entre os atores de HT, pois estes têm objetivos e interesses distintos; (ii) há diferenças culturais e (iii) há problemas de comunicação, falta de harmonia e compatibilidade entre as hélices. Ademais, cabe destacar que as regiões periféricas e fracas são os locais de maior dificuldade para que as interações aconteçam, pois essas regiões não têm boa articulação entre os atores.

No que respeita às críticas e desafios ao modelo HT, estas, em geral, direcionam a esforços no sentido de estudos que busquem uma integração mais coesa e estratégica entre envolvidos no sistema de inovação, tanto a nível macro quanto micro. Para tanto, tornam-se necessários, ainda, estudos que objetivam compreender a comunicação, os aspectos relacionados a conflitos, questões políticas, bem como questões contextuais, salientando diferenças que precisam ser identificadas e compreendidas.

Além disso, atividades de inovação precisam ser estudadas quanto aos seus recursos e a disponibilidade destes, buscando compreender o seu valor para as inter-relações, embasando tomadas de decisão.

Tais indicações sob a forma de agenda futura podem gerar implicações práticas e teóricas necessárias para o campo, beneficiando todo o sistema de inovação.

Devido às escolhas metodológicas selecionadas, este estudo pode ter contado com um número restrito de artigos considerando todos os disponíveis na temática, no entanto, contando com o rigor ao percurso metodológico, os resultados e discussões realizadas podem promover o desenvolvimento do campo da HT, fornecendo possibilidades de novas abordagens que contemplem suas críticas e desafios.

Seguindo por uma veia integrativa e buscando promover maiores contribuições para o campo de HT, cabe salientar que estudos futuros, sendo contextualizados, podem abrir campo para pesquisas comparativas que podem trazer à tona novas ressalvas teóricas e empíricas tanto sobre HT quanto sobre outros campos de análise.

Nesse sentido, como propostas futuras, pode-se considerar os resultados apontados como agenda de estudos para ampliar a literatura de HT, discutindo a fundo os aspectos apontados. Além disso, pode-se aprofundar na análise dos desafios e deficiências de cada hélice e, a partir destes, desenvolver um estudo integrativo que contribua ainda mais para melhorias no modelo HT.

Advoga-se aqui que, entendendo o modelo de HT como base para demais modelos relacionados (modelos de Hélice Quádrupla e Quíntupla), as críticas precisam ser compreendidas e consideradas, bem como desafios necessitam ser superados de forma que novos modelos possam ser postos em prática, direcionando a melhores resultados para o processo desenvolvimentista da inovação. Posto isto, tais esforços sobre o modelo HT tornam-se ainda mais válidos. Assim, a consideração das críticas à HT pode resultar em melhorias para os outros modelos e suas operacionalizações.

Uma agenda futura poderia, ainda, ser direcionada a estudos semelhantes para o contexto da Hélice Quádrupla (Sociedade) e Quíntupla (Meio Ambiente) que, ao adicionarem novos atores, podem apontar vantagens e desafios que merecem investigação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. G.; GRAY, D. O.; FARIA, A. F. Avaliação dos Ambientes de Inovação da Região do Triângulo da Pesquisa nos Estados Unidos. CONFERÊNCIA ANPROTEC RIO+30, 2017. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2017.
- BENNER, M.; SANDSTRÖM, U. Institutionalizing the triple helix: research funding and norms in the academic system. *Research Policy*, 29(2), p. 291-301, 2000.
- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 5 (11), p. 121-136, 2011.
- BRÄNNBACK, M. *et al.* Challenging the triple helix model of regional innovation systems: a venture-centric model. *International Journal of Technoentrepreneurship*, 1(3), p. 257-277, 2008.
- CAI, Y. What contextual factors shape 'innovation in innovation'? Integration of insights from the Triple Helix and the institutional logics perspective. *Social Science Information*, 54(3), p. 299-326, 2015.
- CAMBOIM, V. S. D. C. *Avaliação da interação universidade-empresas-governo no desenvolvimento de projetos inovadores no RN por micro e pequenas empresas*. 2013. 95 p. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.
- CAMPBELL, D. F. J.; CARAYANNIS, E. G. Lineare und nicht-lineare Knowledge Production: innovative Herausforderungen für das Hochschulsystem. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, v. 7, n. 2, p. 64-72, 2012.
- CARAYANNIS, E. G.; RAKHMATULLIN, R. The Quadruple/Quintuple Innovation Helixes and Smart Specialisation Strategies for Sustainable and Inclusive Growth in Europe and Beyond. *Journal of Knowledge Economic*, v. 5, p. 212-239, 2014.
- EDQUIST, C. The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art. In: NELSON AND WINTER CONFERENCE, AALBORG, 2001. *Anais [...]*. Aalborg: DRUID – Danish Research Unit for Industrial Dynamics, 2001. p. 12-15.
- ETZKOWITZ, H. Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. *Social science information*, 42(3), p. 293-337, 2003.
- ETZKOWITZ, H. The Triple Helix Model. In: *SCIBIZ*, São Paulo, n. 1, 2018.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix-University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, v. 14, p. 14-19, 1995.
- 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*, 29(2), p. 109-123, 2000.
- ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Innovation incommensurability and the science park. *R&D Management*, 48(1), p. 73-78, 2017.
- FREEMAN, C. The "National System of Innovation" in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), p. 5-24, 1995.
- GALVAO, A. *et al.* A quadruple helix model of entrepreneurship, innovation and stages of economic development. *Review of International Business and Strategy*, v. 27, n. 2, p. 261-282, 2017.
- GIBBONS, M. The industrial-academic research agenda. In: GEIGER, R. L. (ed.). *Research and higher education – the United Kingdom and the United States*. London: SHRE and Open University Press, 1992. p. 89-100.
- JENSEN, C.; TRÄGÅRDH, B. Narrating the Triple Helix concept in "weak" regions: lessons from Sweden. *International Journal of Technology Management*, 27(5), p. 513-530, 2004.
- JOHNSON, B. H.; LUNDEVALL, B. Å. *Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy*. Rio de Janeiro: IE; UFRJ, 2000.

- LA FE, T. G. El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico. *Arbor*, 185(738), p. 739-755, 2009.
- LEYDESDORFF, L.; ETZKOWITZ, H. The triple helix as a model for innovation studies. *Science and Public Policy*, 25(3), p. 195-203, 1998.
- LEYDESDORFF, L. The triple helix: an evolutionary model of innovations. *Research Policy*, 29(2), p. 243-255, 2000.
- LEYDESDORFF, L. The mutual information of university-industry-government relations: An indicator of the Triple Helix dynamics. *Scientometrics*, 58(2), p. 445-467, 2003.
- LEYDESDORFF, L.; DOLFSMA, W.; VAN DER PANNE, G. Measuring the knowledge base of an economy in terms of triple-helix relations among “technology, organization, and territory”. *Research Policy*, 35(2), p. 181-199, 2006.
- LOMBARDI, P. *et al.* Modelling the smart city performance. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(2), p. 137-149, 2012.
- LUNDVALL, B. Product Innovation and User-Producer Interaction. *Aalborg University Press Industrial: Development Research Series*, n. 31, 1985.
- MINEIRO, A. A. C. *et al.* Da Hélice Tríplice a Quíntupla: Uma Revisão Sistemática. *Revista Economia & Gestão*, 18 (51), p. 77-93, 2018.
- 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.
- OTTOBONI, C. *Capacidade para inovar de indústrias eletroeletrônicas: estudo de múltiplos casos no vale da eletrônica em Minas Gerais*. 2011. 386 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.
- PIRES, E. A. *Mapeamento das estratégias para intensificar a proteção da propriedade intelectual e a transferência de tecnologia: um estudo de caso da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*. 2014. 130p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Propriedade Intelectual) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.
- RANGA, L. M.; MIEDEMA, J.; JORNA, R. Enhancing the innovative capacity of small firms through triple helix interactions: challenges and opportunities. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(6), p. 697-716, 2008.
- ROSENLUND, J.; ROSELL, E.; HOGLAND, W. Overcoming the triple helix boundaries in an environmental research collaboration. *Science and Public Policy*, 44(2), p. 153-162, 2016.
- ROTHWELL, R. Towards the fifth-generation innovation process. *International Marketing Review*, 11(1), p. 7-31, 1994.
- RUUSKA, I.; TEIGLAND, R. Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public-private partnerships – A case study of Bygga Villa, a Swedish triple helix e-government initiative. *International Journal of Project Management*, 27(4), p. 323-334, 2009.
- SAAD, M. Issues and challenges arising from the application of innovation strategies based on the triple helix culture. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 3(1), p. 17-34, 2004.
- SAAD, M.; ZAWDIE, G. From technology transfer to the emergence of a triple helix culture: The experience of Algeria in innovation and technological capability development. *Technology Analysis and Strategic Management*, 17(1), p. 89-103, 2005.
- SÁBATO, J.; BOTANA, N. Tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración, Comunidad Andina*, 1968, p. 15-36..
- SCHUMPETER, J. *History of Economic Analysis*. Edit. E. Boody, New York: Oxford University Press, 1954.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.
- SMITH, H. L.; LEYDESDORFF, L. The Triple Helix in the context of global change: dynamics and challenges. *Prometheus*, 32(4), p. 321-336, 2014.
- SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Einstein*, 8 (1 Pt 1), p. 102-106, 2010.
- WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), p. 546-553, 2005.
- YOON, J.; YANG, J.; PARK, H. Quintuple helix structure of Sino-Korean research collaboration in science. *Scientometrics*, v. 113, p. 61-81, 2017.

Aprendizagem de Competências Além da Sala de Aula: O Papel dos Programas Extracurriculares

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.249-266>

Recebido em: 19/6/2019

Aceito em: 28/2/2020

Roberto Rodrigues de Souza Júnior,¹ Rubens de Araújo Amaro²

RESUMO

O objetivo desta pesquisa qualitativa foi identificar e analisar as semelhanças e diferenças nos processos de aprendizagem e desenvolvimento de competências de estudantes, participantes nos programas extracurriculares Empresa Júnior (EJ), Iniciação Científica (IC) e Programa de Educação Tutorial (PET). A investigação foi realizada com 15 estudantes dos cursos de Graduação em Administração, matutino e noturno, da Universidade Federal do Espírito Santo. A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas semiestruturadas. Os dados foram analisados seguindo o protocolo de análise qualitativa proposto por Gibbs (2009). Os achados sugerem que os processos de aprendizagem, vistos sob as lentes das aprendizagens situadas, social, informal e incidental, contribuíram com o desenvolvimento de competências sociais, de gestão, de resolução de problemas, de comunicação e de investigação científica. Esta pesquisa destaca a importância dos programas extracurriculares como recursos que potencializam o desenvolvimento de competências dos estudantes. Isso ocorre, em grande medida, porque esses programas proporcionam a possibilidade de os acadêmicos realizarem a aproximação entre teoria e prática, contribuindo para o preenchimento das lacunas de formação existentes no modelo tradicional de ensino/aprendizagem universitário, baseada na transmissão/reprodução de conteúdo.

Palavras-chave: Aprendizagem organizacional. Competências profissionais. Ensino em Administração. Programas extracurriculares.

LEARNING COMPETENCES BEYOND THE CLASSROOM: THE ROLE OF EXTRACURRICULAR PROGRAMS

ABSTRACT

This qualitative research aims to identify and analyze the similarities and differences both in learning processes and competencies development of students participating on Junior Enterprise, Scientific Initiation and Tutorial Education programs. The research was conducted with 15 business students from Federal University of Espírito Santo. Data was collected using semi-structured interviews and analyzed using the qualitative analysis protocol suggested by Gibbs (2009). The findings suggest that learning processes, viewed through the lens of situated, social, informal and incidental learning, contributed to the development of diverse competencies (social, managerial, problem solving, communication and scientific research). This research highlights the importance of extracurricular programs as resources that enhance student's skills development. This is largely because these programs provide the possibility for academics to bring together theory and practice, contributing to fill the gaps in the traditional teaching/learning model based on the transmission/reproduction of content.

Keywords: Organizational learning. Professional competence. Teaching in Administration; Extracurricular programs.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Professor de Ensino Profissional e Tecnológico do curso de Administração no Centro Estadual de Ensino Técnico Talmu Luiz Silva, de João Neiva-ES. Tutor EaD na área de negócios – Universidade Vila-Velha – ES. <http://lattes.cnpq.br/7084427483450855>. <https://orcid.org/0000-0002-8133-2992>. robertjrmt@gmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). <http://lattes.cnpq.br/7808207241810280>. <https://orcid.org/0000-0003-4183-3562>. amaroeduc@yahoo.com.br

Nas últimas décadas diversas mudanças sociais têm transformado o contexto organizacional. A introdução de novas tecnologias, a competitividade e a valorização do conhecimento são fenômenos que transformaram a maneira de as pessoas trabalharem. No contexto educacional, essas transformações têm colocado em xeque o ensino tradicional e induzido diversas inovações metodológicas. Nesse sentido, alguns autores têm ressaltado o papel importante que deve ser desempenhado pelas universidades na preparação dos jovens para o mercado de trabalho (CALOTA; ILIE, 2013).

As transformações educacionais sugerem novas metodologias de ensino e aprendizagem para desenvolvimento de competências. É nesse momento que os processos formativos do ensino superior, passam a ser questionados. Perrenoud (1999) levantou diversas críticas ao ensino conteudista, focado apenas na transmissão de informações. Para este autor, as discussões sobre as mudanças no mundo do trabalho, que fizeram emergir a ideia de um novo trabalhador, deram luz à noção de competência na área de educação. Também reanimou o velho debate: As universidades devem formar cabeças bem cheias ou cabeças benfeitas? Colocado de outra forma, as instituições de ensino deveriam desenvolver competências ou limitarem-se à transmissão de conhecimentos? Os currículos deveriam percorrer um campo o mais amplo possível de conhecimentos ou limitariam esse espectro, abrindo espaço para situações práticas que estimulassem sua mobilização?

No contexto brasileiro, as mudanças sobre a perspectiva da educação por competências passaram do campo das ideias e debates acadêmicos para a fase de instituição. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e especificamente por meio do Parecer n. 776/97, o Conselho Nacional de Educação deu início ao processo de discussão que criou as novas diretrizes para um novo currículo para os cursos de Graduação no Brasil (NICOLINI, 2003). As mudanças instituídas pelos marcos legais no Brasil, portanto, buscaram, entre outros aspectos, criar um ensino superior em Administração baseado em competências.

Assim, o argumento deste estudo pode ser comparado com a perspectiva adotada por Mintzberg e Gosling (2003), que ao pesquisarem sobre competências gerenciais em um programa de educação de gestores, constataram que a educação para o desenvolvimento de competências gerenciais deve ocorrer em um ambiente no qual os indivíduos possam refletir sobre suas experiências e, também, onde o ensino e a aprendizagem devam ir além de uma perspectiva de estudos sobre globalização e saberes estritos das funções gerenciais. Entende-se que o desenvolvimento de competências, assim como ocorre nas empresas, não deve ser restrito à sala de aula. Deve ir além de um ambiente de transmissão de conteúdos e compreender também a perspectiva da ação prática dos processos de aprendizagem para o desenvolvimento de competências.

Os problemas de aprendizagem e adaptação profissional têm levado à necessidade de uma educação acadêmica que permita desenvolver profissionais por meio de um processo de aprendizagem continuada. No contexto do ensino em Administração no Brasil, inúmeras críticas são realizadas em relação aos métodos de ensino pelos quais os estudantes assumem uma postura passiva em aulas predominantemente expositivas (DIAS; SAUAIA; YOSHIZAKI, 2013). Segundo Aili e Nilsson (2015), as universidades deveriam apostar em programas orientados para a prática, bem como ajudar os alunos

a desenvolverem aquilo que chamam de governança da profissão. Essa governança caracteriza-se pela capacidade de dirigir suas próprias carreiras, identificando as necessidades de aprendizagem.

Posto isso, o objetivo deste estudo foi investigar os processos de aprendizagem de competências de alunos de Administração da Universidade Federal do Espírito Santo em programas extracurriculares – Iniciação Científica (IC), Empresa Júnior (EJ) e Programa de Educação Tutorial (PET). Para atingi-lo, buscou responder à seguinte questão de pesquisa: Quais competências são desenvolvidas por alunos de Administração a partir de sua participação em programas extracurriculares?

Este artigo está dividido em quatro tópicos além desta introdução. No referencial teórico são discutidos os temas aprendizagem e desenvolvimento de competências de estudantes de curso superior em Administração. Em seguida, é apresentado o percurso metodológico adotado nesta pesquisa. Por fim, são apresentadas a análise dos resultados e as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Aprendizagem nas Organizações e no Local de Trabalho

Embora os estudos sobre aprendizagem tenham sido circunscritos, durante muitos anos, aos fenômenos e processos cognitivos individuais, recentemente especial atenção tem sido dada à aprendizagem que ocorre nas organizações por meio de interações sociais. Nesse contexto, a aprendizagem vista de um ponto de vista social pode ser entendida também como uma perspectiva pragmática, pois a ênfase incide no modo como se dá a aquisição de conhecimentos por meio da experiência e da investigação, e também como ocorre o desenvolvimento de identidades (BRANDI; ELKJAER, 2011).

Nas organizações, a aprendizagem pode ser entendida como um processo em que as pessoas aprendem ao realizarem atividades sociais e cognitivas. Esse processo ocorre por meio da participação e contribuição das pessoas na constituição da realidade à sua volta, processos estes que permitem que esses sujeitos sejam capacitados a atuarem ativamente em uma complexa rede de atividades e de relacionamentos (GHERARDI; NICOLINI; ODELLA, 1998). A abordagem de aprendizagem nas organizações relaciona-se intimamente com a ideia de processo, pois compreende que, para que ocorra aprendizagem, são necessárias a participação e interação dos indivíduos com o ambiente, a troca de conhecimentos com os pares e a socialização. Assim, os processos de interação e participação podem ser entendidos como pano de fundo para a ocorrência da aprendizagem nas organizações, em que a linguagem pode ser também entendida como o fio que tece esse pano (FERREIRA; GODOY, 2015).

Além disso, a aprendizagem no local de trabalho apresenta-se como um espaço de engajamento produtivo e de oportunidades em um extenso conjunto de processos. O ato de trabalhar próximo ao colega por determinado tempo possibilita que ocorra a aprendizagem, uma vez que nessa relação fazem perguntas, recebem respostas e compartilham experiências sobre “como, quando e por que” certas atividades e ações ocorrem (ERAUT, 2011). Assim, o fato de colegas aprenderem entre si possibilita a criação de um espaço que atua como meio para o desenvolvimento da aprendizagem, chamado de

espaço de intervenções no local de trabalho. Tais intervenções podem ser entendidas como alianças políticas, discursos e uso de tecnologias. Em muitos casos, a intervenção é direcionada para determinados comportamentos, modos de comunicar e atitudes, os quais são desencadeados por meio da reflexão. Assim sendo, o êxito na intervenção passa a depender das habilidades dos indivíduos em aprender, refletir e mudar (ELK-JAER; NICKELSEN, 2016).

Compreende-se que as abordagens que focam a aprendizagem nas organizações e no local de trabalho consideram o papel do indivíduo como parte essencial desse processo, porém, além da importância do protagonismo do indivíduo, o tipo de organização, a cultura hierárquica e os efeitos da *adhocracia* são fatores também importantes (PALOS; STANCOVICI, 2016). Neste contexto, a aprendizagem informal apresenta-se com o objetivo de ressaltar o papel da experiência fora dos ambientes formais e estruturados de ensino. Abre-se espaço para os aspectos informais e incidentais, que ocorrem como resultados da construção de significados que os indivíduos fazem de sua experiência cotidiana (ENOS; KEHRHAHN, BELL, 2003).

A aprendizagem informal pode ocorrer em instituições de ensino, mas delas independe. É o tipo de aprendizagem que ocorre quando os indivíduos desempenham atividades em ambientes organizacionais ou fora deles. Quando não é intencional, a aprendizagem é denominada incidental, ou seja, ocorre como uma espécie de efeito colateral de uma atividade. Diferentemente da aprendizagem formal, quando as regras e normas são altamente estruturadas pela organização, na aprendizagem informal o que ocorre é um processo pouco estruturado. É um processo que se torna um subproduto de outras atividades – as tarefas rotineiras, interação, experimentar por meio de tentativa e erro (MARSICK; WATKINS, 1990).

Nessa linha, um estudo analisou a interação de 44 alunos em um curso de gramática inglesa utilizando o sistema de *Clickers* (dispositivos utilizados pelo estudante para escolha de opção de resposta sobre questão apresentada em sala de aula). Foi constatado que, ao responderem às questões, os resultados escolhidos eram mais assertivos quando os estudantes discutiam previamente as questões para respondê-las de modo colaborativo e compartilhado (MCDONOUGH; FOOTE, 2015). Observa-se assim como o formal e informal alinham-se em um contexto de aprendizagem individual e compartilhada ao mesmo tempo.

Além disso, a relação entre aprendizagem informal e incidental também é mútua, pois a aquisição de conhecimentos codificados ou formalizados é um processo complexo de aprendizagem. Por outro lado, o contexto informal influenciado pela organização cria um ambiente propício para a prática da aprendizagem informal, gerando interações e conseqüentemente a aprendizagem incidental. Nota-se, portanto, a relação intrínseca dessas abordagens com a perspectiva da aprendizagem situada, pois a aprendizagem gerada em um contexto informal também está situada em um contexto social e histórico determinado.

Sobre essa abordagem, ao propor o conceito de aprendizagem situada, Lave e Wenger (1991) afirmam que tal aprendizagem ocorre por meio de um processo de participação em comunidades de prática. O caminho da aprendizagem nessas comunidades se dá em um percurso de legitimação que vai da periferia ao centro.

Nessa linha, a aprendizagem baseada em práticas envolve a cooperação dos indivíduos com objetivo mútuo de compreender as mudanças contínuas e o significado das atividades situadas em uma comunidade de prática (ROVIO-JOHANSSON, 2018), na qual o “saber” e o “fazer” se conectam ao termo “prática”. Compreende-se o conceito de materialidade, fabricação manual, artesanato e conclui-se que o conhecimento é produzido por meio das práticas que são aprendidas em um contexto situado (GHERARDI; STRATI, 2014). Assim, é possível visualizar a fronteira e a relação entre todos esses processos de aprendizagem na ação (na organização, no local de trabalho, informal/incidental, colaborativa, situada) com a abordagem teórica de competências.

Competências profissionais

Competência pode ser compreendida por meio de, pelo menos, três diferentes abordagens. A primeira sustenta que a competência é um conjunto de atributos detidos pelas pessoas e que tem relação com desempenhos superiores. A competência assume características de um recurso, ou *commodity* (BOYATZIS, 1982; FLEURY; FLEURY, 2001). Nessa abordagem opera-se uma separação entre o indivíduo, que detém um conjunto de competências, e o contexto de trabalho. Em sentido oposto, a segunda abordagem define as competências como um conjunto de requisitos ligados às atividades. Em vez de atributos individuais, as descrições das competências derivam das ocupações profissionais (CHEETHAM; CHIVERS, 1996). Embora definam as competências de maneira diferente, essas abordagens compartilham a visão dicotômica do fenômeno da competência: o indivíduo e o contexto são duas unidades de análise distintas. A terceira abordagem caracteriza a competência como a mobilização de um conjunto de recursos individuais e coletivos para lidar com situações em contextos específicos de trabalho. Em vez de um conjunto de atributos, a competência é descrita como um saber agir (LE BOTERF, 2003). Fundamentada no construtivismo francês, a competência assume uma ontologia relacional, quando indivíduo e contexto formam uma única unidade de análise.

Nessa terceira abordagem destacam-se os estudos de Le Boterf (1999). Este autor afirma que a competência não é um estado de ser ou uma posição estabelecida, pois possuir um conjunto de conhecimentos não significa necessariamente que o indivíduo seja competente. A competência é definida como um conjunto integrado de saberes, tais como: saber (*savoir*), saber fazer (*savoir-faire*) e saber agir (*savoir-agir*). Esses saberes, no entanto, precisam ser mobilizados pelos indivíduos em situações práticas para que efetivamente possam ser considerados competentes.

Essa capacidade de mobilizar recursos é totalmente dependente do contexto, uma vez que “a competência se constrói com a prática [...], na qual se multiplicam as situações de interação [...], da repetição e da variação, graças a um engajamento pessoal em seguidos intercâmbios e um forte desejo de entender e fazer-se entender” (PERRENOUD, 1999, p. 21).

Embora se constate a polissemia conceitual em torno da competência (RUAS, 2001; GODOY; ANTONELLO, 2009; DUTRA, 2010), uma das definições mais utilizadas é a que apresenta a competência como um saber agir com responsabilidade, que implica integração/transferência de conhecimentos, recursos e expertises que possam contribuir para geração de valores, em termos econômicos para a organização, e sociais para os indivíduos (FLEURY; FLEURY, 2001).

Clarke (2018) mostrou que universidades têm adotado modelos de ensino que privilegiam a formação de estudantes, baseando-se em competências técnicas (conhecimentos e habilidades) para fomentar a empregabilidade dos egressos. Seu estudo apresenta um modelo que considera relevante a análise de competências baseadas em aspectos tais como personalidade, atitudes e comportamentos voltados à carreira profissional. Esta autora afirma que seu modelo de análise multidisciplinar auxilia a identificação de responsabilidades individuais (para estudantes e egressos), além de contribuir para a análise desses aspectos no contexto de outros países, sobretudo no campo de estudos sobre empregabilidade abordados na Administração e carreira profissional discutidos em Psicologia.

No contexto do Ensino Superior de Administração, a abordagem de competências de fundo surge como uma forma de explicar como os estudantes realizam atividades que não representam situações reais de trabalho e também não envolvem a relação salarial (ZARIFIAN, 2011; GODOY; ANTONELLO; 2009). A chave para o êxito na inserção no mercado de trabalho desses estudantes tem relação com a capacidade de mobilizar experiências que caracterizam e se ajustam ao perfil de competências que os empregadores realmente buscam (GRIBBLE; BLACKMORE; RAHIMI, 2015). Em outras palavras, os processos de aprendizagem na ação atuam como elementos que mobilizam o processo de formação de competências de fundo desses estudantes, uma vez que ao iniciarem suas carreiras profissionais essas competências se materializam em competências reais.

METODOLOGIA

A abordagem adotada neste estudo é a qualitativa. Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva e exploratória. Descritiva, pois busca observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos com a finalidade de proporcionar maiores informações sobre o assunto (CERVO; BERVIAN, 2004) e exploratória, pois busca explorar um tema que não acumula conhecimentos e análises sistemáticas no mundo científico (VERGARA, 2004).

Ressalta-se que quanto aos temas: aprendizagem, competências, programas extracurriculares e/ou IC, EJ e PET, foi realizada uma revisão de literatura tendo como critérios a seleção de artigos publicados entre os anos de 2010 e 2017 em 13 periódicos nacionais e internacionais registrados na base Qualis/Capes com as classificações A1, A2 e B1.

Por meio desse processo foram localizados 133 artigos, 92 deles sobre aprendizagem, 36 sobre competências, 3 relacionando aprendizagem e competências e apenas 2 tratando sobre o programa EJ, contudo em todos artigos localizados, nenhum deles relaciona especificamente a aprendizagem ou desenvolvimentos de competências em programas extracurriculares.

Sobre o *locus* de pesquisa, os programas extracurriculares são espaços privilegiados para estudar a temática do desenvolvimento de competências. Primeiro, situam-se na interseção entre a academia e a prática profissional. Em segundo lugar, esses espaços possibilitam uma aproximação entre docentes e discentes, revelando-se uma importante iniciativa para a construção do conhecimento mútuo (XAVIER; GOULART, 2008).

O programa EJ é regulamentado pela lei 13.267/2016, que define que pode ser considerada EJ a entidade organizada como associação civil, administrada por estudantes que estejam frequentando cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior (IESs), tendo como objetivo a execução de projetos e serviços que permitam contribuir para o desenvolvimento acadêmico e profissional e como resultado final a capacitação dos estudantes associados para o mercado de trabalho (BRASIL, 2016).

O programa de IC é fomentado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – órgão ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), responsável pelo fomento e incentivo à pesquisa científica, com o objetivo de formar pesquisadores brasileiros (BRASIL, 2017). O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) exerce um papel importante na formação de estudantes como novos pesquisadores.

O PET foi instituído oficialmente pela Lei 11.180, de 23 de setembro de 2005, tendo como objetivo o fomento da aprendizagem tutorial por meio de grupos compostos por estudantes de Graduação e professores tutores, sendo também mantido por intermédio de bolsas de estudos, seguindo o modelo de distribuição aplicado pelo Pibic (BRASIL, 2005).

A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas. Para Laville e Dionne (1999), essa técnica de entrevista é adequada às pesquisas qualitativas, pois permite certa flexibilidade. Embora as perguntas sejam elaboradas com antecedência, o entrevistador conduz sem precisar seguir uma ordem, podendo retirar algumas perguntas caso considere pertinente ou até mesmo adequá-las. As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior análise.

No Quadro 1 são apresentadas algumas informações que permitem a caracterização dos sujeitos de pesquisa. As entrevistas foram realizadas entre outubro e novembro de 2017. Os 15 entrevistados foram selecionados considerando suas participações nos programas extracurriculares entre os anos de 2015 e 2017.

Quadro 1 – Sujeitos de pesquisa

Programa	Entrevistados	Tempo no programa	Ano na Graduação
EJ	E1	2015 - atualmente	4º
	E2	2013 a 2015	4º
	E3	2013 a 2015	Colou grau em 2016
	E4	2014 a 2015	5º
	E5	2014 - atualmente	4º
IC	E6	2015 a 2016	4º
	E7	2017 - atualmente	3º
	E8	2017 - atualmente	2º
	E9	2017 - atualmente	3º
	E10	2016 a 2017	3º
PET	E11	2015 - atualmente	3º
	E12	2016 - atualmente	2º
	E13	2015 a 2017	3º
	E14	2016 - atualmente	3º
	E15	2016 - atualmente	3º

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos dados seguiu o protocolo de análise qualitativa dos dados proposto por Gibbs (2009). As análises foram realizadas com o auxílio do *software* NVivo versão 11. As análises levaram à construção dos seguintes códigos: 1 – Fontes de aprendizagem; 2 – Competências. Cada código foi analisado relacionando-os com cada programa extracurricular e com suas respectivas categorias temáticas, apresentando-se, primeiramente, os pontos comuns e depois passando para a análise das questões específicas (categorias) de cada programa.

Ressalta-se que os entrevistados estão identificados com siglas que vão de E1 até E15, seguido da sigla do programa extracurricular (Ex.: Entrevistado 7 do programa Iniciação Científica, E7-IC).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesse tópico são apresentadas as categorias temáticas que emergiram das análises, vinculadas aos códigos Fontes de Aprendizagem e Competências. Essas categorias estão expostas separadamente, atreladas à Empresa Junior, Iniciação Científica ou Programa de Educação Tutorial, e são discutidas buscando suas similaridades e diferenças.

Fontes de Aprendizagem

Discutir as fontes de aprendizagem é, literalmente, abrir uma “caixa preta”, uma vez que as pessoas podem desenvolver variadas formas de construir conhecimento. No Quadro 2 são apresentadas as principais fontes de aprendizagem identificadas pelos entrevistados.

Quadro 2 – Categorias temáticas do código fontes de aprendizagem

EJ	IC	PET
Pesquisas na Internet	Os professores	Disciplinas do curso
Os professores	Aprender fazendo	Videoaulas do YouTube
Os pares	Sites	Convívio com o tutor
Aprender fazendo		O fazer pesquisa
Experiências anteriores		
Feedback		

Fonte: Elaboração própria.

Foram identificadas entre os entrevistados dos três programas as categorias: *pesquisas na Internet*, *sites* e *videoaulas do YouTube*. O uso da *Internet* como fonte de aprendizagem é um ponto comum entre os participantes, por proporcionar acesso às informações (textos, dados, imagens, vídeos e resumos), podendo gerar menor dependência dos professores. Ao utilizar tais informações, porém, os alunos devem superar dificuldades ligadas à confiabilidade das informações. Além disso, acesso a muita informação não significa necessariamente aprendizagem (MORAN, 2006).

O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como fonte de aprendizagem traz à tona uma das características ressaltadas pelos autores da aprendizagem informal: o protagonismo dos estudantes. Para que o processo de aprendizagem ocorra são necessárias a iniciativa para assumir responsabilidades, a aptidão para refletir criticamente e a capacidade de pensar criativamente. Na aprendizagem informal também são consideradas as experiências vivenciadas como elemento central do desenvolvi-

mento da educação de adultos (MARSICK; WATKINS, 1990). Esse processo de aprendizagem informal ocorre como resultado da construção de significados que os indivíduos fazem de suas experiências cotidianas (ENOS; KEHRHAHN; BELL, 2003).

Outro ponto comum foram as categorias *os professores*, extraído dos respondentes da EJ-IC, e *convívio com o tutor*, extraído do PET. Ressalta-se que há diferentes papéis do professor na interpretação dessas categorias, pois este aparece como um orientador em problemas específicos em alguns momentos e, em outros casos, como o facilitador de acesso ao conhecimento. Nessa linha, o E3-EJ afirma que “quando há dúvidas, e essas dúvidas são consideradas críticas para o sucesso de um projeto, recorremos aos professores”. Já para a E6-IC, os professores atuaram como fontes de aprendizagem antes mesmo de sua participação na IC, conforme relata: “Os professores que conheci antes da minha orientadora da IC já haviam me orientado a respeito de como fazer uma pesquisa científica, como procurar artigos na Internet, nas bases de dados e isso foi minha principal base para realização da IC [...]”.

A relação professor-aluno nesses casos é completamente diferente daquela estabelecida em sala aula. Aqui a relação é individualizada e os professores mudam de papel (de transmissores de conteúdos para orientadores). Essa mudança na relação professor-aluno traz significativas mudanças nos papéis desempenhados por ambos. Assim, deve-se dizer que a aprendizagem depende, em grande medida, do aluno, que passa a lidar com situações práticas e precisa desenvolver a capacidade de identificar problemas e saber fazer as perguntas certas.

Ainda sobre os pontos comuns, nos programas EJ e IC foram identificadas as categorias *aprender fazendo* e no PET, a categoria *fazer pesquisa* como fontes de aprendizagem. Nesse contexto, o aprender fazendo passa pela ideia de aprender e se tornar autônomo na execução de uma tarefa ou atividade, processo que favorece o desenvolvimento de competências desses estudantes. A aprendizagem desenvolvida no contexto da realização das ações possibilita a aquisição de competências e aperfeiçoamento das práticas por meio da experiência (CHEETHAM; CHIVERS, 2001).

Cabe ressaltar o conceito *knowing-in-practice* (aprender na prática), pois entende-se que essa aprendizagem ocorre fazendo (praticando) em um contexto de interação (GHERARDI, 2000).

Para os participantes do PET, *fazer pesquisa* também é considerada uma fonte de aprendizagem. Pesquisa, para eles, significa buscar tecnologias e ferramentas consagradas no campo da Administração para usá-las na resolução de situações/problemas que encontram em suas atividades. É necessário, porém, fazer uma observação. Usar tecnologias e ferramentas não significa dizer que o conhecimento seja aplicado a situações reais. Para Schön (1983), é um engano imaginar que os profissionais resolvem problemas simplesmente aplicando conhecimento científico ou tecnológico a situações reais. Toda aplicação é, em si, uma construção de conhecimento na prática. Para explicar esse processo utiliza o conceito *reflection-in-action* (reflexão na ação), ou seja, ao resolver problemas práticos, o profissional (praticante) realiza julgamentos e toma decisões. Assim, a aprendizagem é construída a partir da reflexão.

Quanto aos pontos em que as fontes de aprendizagem se diferenciaram entre os programas, na EJ, foram identificadas as seguintes categorias: *os pares*, *experiências anteriores e feedback*. Aprender com os pares tem relação com a forma de organização da EJ. Os novos participantes (*trainee*) são selecionados, passam por um processo de treinamento com participantes mais experientes e são alocados em diretorias, ficando sob a responsabilidade de um mentor. Esse processo é interessante porque não tem relação com os períodos em que estão no curso, mas com o tempo de EJ.

Observa-se que o processo de construção da aprendizagem é influenciado pela interação e troca de conhecimentos. De acordo com Silva (2009), esse processo de aprendizagem ocorre com base em um quadro de referências em que as pessoas constroem pressupostos, valores e conhecimentos baseados na vivência de suas experiências.

Sobre as *experiências anteriores*, tal fonte tem importante relevância nos processos de aprendizagem. É possível identificar na EJ que as experiências anteriores fornecem um *background* de conhecimentos que facilita o desenvolvimento das ações pelos participantes. Assim, o que se aprende em experiências anteriores tornam-se recursos para o desenvolvimento das competências atuais, mas cabe ao indivíduo adquirir a capacidade de mobilizá-los em situações reais (FLEURY; FLEURY, 2004; ZARIFIAN, 2011). As fontes da aprendizagem de competências envolvem a biografia do indivíduo, a formação escolar e a experiência profissional, de modo que as experiências anteriores não sejam compreendidas apenas com relação às experiências profissionais, mas como parte de um conjunto de saberes que devem ser mobilizados no contexto profissional (LE BOTERF, 2003). Ainda sobre as *experiências anteriores*, é possível relacionar tal categoria com os achados de um estudo que investigou os aspectos da aprendizagem e desenvolvimento de competências na percepção de universitários que trabalhavam e cursavam o último semestre de um curso de Administração. No referido estudo, Antonello (2006) identificou que o processo de aprendizagem ocorria em um contexto situado de comunidades de prática (LAVE; WENGER, 1991), quando os participantes mais novos se moviam da periferia dessas comunidades para o centro.

Ainda na EJ, diferentemente do PET e da IC, a categoria *feedback* é vista como uma importante fonte de aprendizagem, uma vez que esse recurso possibilita que os membros sejam sistematicamente avaliados. Assim, o *feedback* gerado por meio de instrumentos de avaliação de desempenho geram aprendizagem, pois a partir dos resultados das avaliações os participantes têm a oportunidade de discutir seus pontos fortes e a desenvolver. A avaliação sistemática é levada a sério na EJ, que procura utilizar muitas ferramentas de gestão de pessoas no processo.

Entre os petianos, a categoria *disciplinas do curso* foi a fonte de aprendizagem identificada apenas neste programa. Essa constatação destoa dos participantes dos outros programas extracurriculares. O participante consegue enxergar relação com o mundo do trabalho até daquelas disciplinas que gozam de menos prestígio nos cursos de Administração pelo país. A formação humanista é valorizada exatamente porque ajuda na utilização dos conhecimentos técnicos específicos nas empresas atendidas pelo PET.

Por outro lado, nos outros dois programas (IC e EJ) os participantes foram enfáticos em afirmar que as disciplinas quase não contribuíam para a aprendizagem. Tal constatação pode apontar para duas direções distintas. A primeira delas guarda relação com a organização do próprio ensino em Administração, que separa momentos específicos

para a teoria (sala de aula) e para a prática (estágio e os programas extracurriculares estudados aqui). Schön (1983) mostrou a inadequação desse hiato entre a teoria e a prática. A segunda pode ser uma forma de crítica velada à instituição, cujos conteúdos estão distantes da realidade daquilo que é demandado dos alunos nos programas de IC e EJ. Na iniciação científica é até compreensível, pois os acadêmicos fazem apenas uma disciplina de projetos de pesquisa, que é oferecida no final do curso, e a maior participação nesse programa é de alunos cursando até o quinto período.

Na mesma direção, há estudos que apontam que, nas universidades públicas, o foco de docentes na produção científica, excesso de burocracia e a influência de uma estrutura departamentalizada têm levado à falta de interdisciplinaridade no processo de aprendizagem dos estudantes. É necessária a adoção de um ambiente de ensino que traga para o contexto de sala de aula a realidade local, problemáticas que envolvam situações reais de contextos organizacionais e que instiguem o senso crítico dos estudantes (CEZARINO; CORRÊA, 2015).

É preciso, contudo, observar essa diferença de interpretação das disciplinas do curso sob diferentes lentes. Por um lado, tem sido comum ouvir por parte de alunos que a universidade se tornou retórica e seus modelos de ensino não se contextualizam com a realidade. Muitas vezes isso representa uma desvalorização da teoria e da conceitualização de problemas como forma de se aproximar da realizada organizacional. Diante de teorias, os alunos dizem querer mais prática, criando uma dicotomia artificial (ROESCH, 2015).

Para que a sala de aula seja fonte e espaço para desenvolvimento de processos de aprendizagem, requer do estudante uma dedicação pessoal e busca por desenvolver uma percepção própria dos fenômenos administrativos, bem como uma visão crítica das teorias que são estudadas (NICOLINI, 2003).

Competências

Neste tópico objetiva-se descrever as competências aprendidas pelos participantes dos programas extracurriculares EJ, IC e PET. A partir daí, analisa-se comparativamente os aspectos que se assemelham e se diferenciam, quanto ao desenvolvimento dessas competências nos programas. Assim, conforme disposto no Quadro 3, apresenta-se as categorias identificadas.

Quadro 3 – Categorias temáticas do código competências

EJ	IC	PET
Competência social	Competência social	Competência social
Competência de gestão	Competência acadêmica	Competência de gestão
Competência técnico-profissional	Competência de investigação científica	Competência de investigação científica
Competência de solução de problemas		Competência de solução de problemas
Competência de comunicação		Competência de comunicação

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que estudos que buscam descrever e analisar competências aprendidas por estudantes em processo de formação refletem opiniões baseadas na compreensão daqueles que atuam em um contexto de formação. Assim, pode-se dizer que tais opiniões não refletem, efetivamente, as representações de situações reais de trabalho (GODOY; ANTONELLO, 2009).

Nas análises das competências identificou-se nos três programas a categoria *competência social*. Ressalta-se que foi possível notar que no contexto de cada programa a classificação de competência social é representada por situações diversas. De igual modo, tal classificação diverge entre autores, pois para alguns as ações aqui representadas são mais voltadas para a competência comportamental.

Adota-se nesta análise, no entanto, a classificação de competência social, que pode ser compreendida por meio da interlocução dos aspectos que relacionam a capacidade dos indivíduos em conhecer e dominar o uso dos recursos físicos para o trabalho, de ser capaz de assumir responsabilidades e de estar apto a se relacionar com os outros de forma heterogênea (RYCHEN; SALGANIK, 2005).

No contexto da IC, os respondentes citam questões voltadas às atividades de pesquisa científica, tais como realizar contato com sujeitos de pesquisa, agendar entrevistas, saber conversar e estabelecer bom relacionamento pessoal. Ao descrever suas atividades e a relação com desenvolvimento de competências, o E8-IC expõe: “fazíamos perguntas se as pessoas tinham acesso à saúde, daí as pessoas diziam que tinham que acordar 4 horas da manhã e não conseguiam nem ficha, nem atendimento. Então isso aí foi algo muito difícil, pois tem que ouvir aquilo e não poder fazer nada”.

Na resposta do E8-IC é possível identificar características da competência social, em que há o comprometimento e uma tomada de responsabilidade social por parte do indivíduo, além da capacidade de se relacionar com outras pessoas (ZARIFIAN, 2011; RYCHEN; SALGANIK, 2005). Na *competência social* o indivíduo deve desenvolver a capacidade de: “saber respeitar as pessoas [...] de acordo com os valores éticos. [...] ser capaz de interagir com as pessoas, considerando-se os aspectos da responsabilidade social em consonância com as novas situações e/ou pressões de trabalho” (GODOY; ANTONELLO, 2009).

Na EJ aparecem atividades voltadas ao atendimento a clientes, relacionamento pessoal, interação entre os pares e trabalho em equipe. Le Boterf (1999) define competência como um conjunto integrado dos saberes, sendo: saber (*savoir*), saber fazer (*savoir-faire*) e saber agir (*savoir-agir*). O “saber agir” pode ser entendido como competência social, uma vez que representa a capacidade dos indivíduos de se relacionarem no meio em que estão inseridos. Já Zarifian (2003) classifica competência social como competências relacionais. Desse modo, no contexto de ensino e formação, competência social pode ser considerada uma competência fundamental, uma vez que é algo indissociável das relações sociais.

Ressalta-se que, embora tenham sido identificadas outras competências comuns, a *competência social* foi a única que apareceu nos três programas EJ, IC e PET. Tal constatação é confirmada por outros estudos, os quais apresentam que as competências mais desenvolvidas no contexto acadêmico dos cursos de Administração diz respeito

àquelas que envolvem a capacidade de trabalho em equipe, cooperação, relacionamento interpessoal, responsabilidade e engajamento, portanto, as competências sociais (SOUZA; ZAMBALDE, 2015; GODOY; ANTONELLO, 2009).

A *competência de gestão* foi comum aos programas PET e EJ. Ao questionar sobre competências aprendidas, os respondentes do PET apresentam questões voltadas à gestão de projetos, como mostra a fala do E14-PET: “O que aprendemos muito é a gestão, a gestão que se faz dos projetos tem que ser próxima. Você não faz gestão a distância e a gente aprendeu isso bastante [...]”. Assim, ainda sobre as competências aprendidas, o E15-PET coloca: “[...] aptidões quanto à condução dos projetos, todos alunos do PET coordenam algum projeto específico, então acredito que a aprendizagem está muito presente nisso e aparece também nas nossas avaliações de desempenho [...]”.

Observa-se que competência de gestão, na forma de gestão de projetos, é vivenciada de forma muito intensa pelos participantes do PET, uma vez que cada estudante fica responsável por um. Essa responsabilização é um aspecto importante da metodologia do PET, pois é fundamental que as organizações ofereçam “as condições necessárias (formação, atribuições, equipamentos, recursos, direito à experimentação, direito ao erro...)”, para que ele, realmente, disponha do poder de ação e iniciativa (LE BOTERF, 2003, p. 81). Ressalta-se que formação, direito à experimentação e direito ao erro são condições essenciais dos programas extracurriculares aqui investigados, sobretudo o PET. Nessa perspectiva, portanto, o desenvolvimento das *competências de gestão* envolve tanto a capacidade do indivíduo de se envolver, se engajar, bem como as condições a ele oferecidas para que tais competências sejam desenvolvidas.

Outra questão comum aos programas PET e EJ foi a identificação das *competências de solução de problemas*. E11-PET afirma: “[...] a gente não pode esperar que nos deem um projeto pra fazer e esperar que venham as coisas de mão beijada, nós temos que correr atrás”. Na EJ não é diferente, e nesse sentido a E2-EJ também expõe: “[...] a gente identifica bem o que não tá legal, o que pode desenvolver, o que realmente condiz com meus valores que eu preciso desenvolver e aí você vai buscar desenvolver [...]”.

Quando, portanto, os respondentes da EJ e PET identificam obstáculos ou questões a melhorar nos processos ou nos projetos em que eles atuam e, ao agirem, concretizam soluções, logo, eles desenvolvem a competência de *solução de problemas* em um contexto em que eles realizam o traslado do conteúdo teórico para respaldar suas ações. Isso reforça as conclusões de Perrenoud (1999), que argumenta que tais competências são desenvolvidas com base em treinamentos e na mobilização de recursos do conhecimento para aplicação na ação.

No PET e EJ identificou-se as *competências de comunicação*. Nesse contexto, o E13-PET afirma que “saber se comunicar com os diferentes públicos e em diferentes linguagens” foi uma competência aprendida. Essa competência é essencial ao contexto organizacional, de modo que Zarifian (2011, p. 45) chega a afirmar que “trabalhar é, em parte pelo menos, comunicar-se”. Segundo este mesmo autor, isso se deve ao fato de que a qualidade do processo de comunicação mostra-se fundamental para o desempenho organizacional.

Ainda sobre competências comuns, a competência de *investigação científica* foi identificada nos programas de IC e PET. E6-IC descreve que a “realização da entrevista em si, buscar material sozinha na Internet, coisas que realmente vão acrescentar, porque isso é difícil fazer, pois você encontra muito conteúdo e se você não sabe se aquilo te acrescenta ou não, porque tem muita coisa solta, então precisa saber filtrar [...]”.

No PET, embora não seja tão incidente a identificação de competência de investigação científica como foram na IC, ainda assim o E11-PET afirma desenvolver tal competência ao expor: “a questão do artigo, acho que hoje eu já saberia fazer mais ou menos um artigo sem tanta ajuda de um professor”. E14-PET complementa que nos projetos de pesquisa eles precisam desenvolver competências voltadas à capacidade de “[...] formular a teoria para dar partida no projeto; de como ir nos locais; como fazer a abordagem; como desenvolver a maneira certa para chegar ao objetivo do seu projeto [...]”.

Observa-se que ao retratar a pesquisa nos programas de IC e PET, nos dois casos as competências de investigação científica atendem a objetivos distintos: na IC é para a produção de artigos mais estruturados metodologicamente, com uma ampla investigação teórica, dado o aprofundamento nas técnicas de pesquisa que esse programa se propõe; e no PET para desenvolver conhecimento para e sobre a organização atendida.

Ressalta-se, entretanto, que os estudantes dos dois programas desenvolvem competências de investigação científica, por considerar o *locus* de desenvolvimento de estudos científicos como elemento diferencial e identificador de tal competência. Nesse sentido, o contexto acadêmico de pesquisa, no qual as habilidades e capacidades são desenvolvidas, permite que haja a interação necessária para a aprendizagem da competência de investigação científica (TEIXEIRA; VITCEL; LAMPERT, 2008).

Colocadas as competências comuns, identificou-se também as competências específicas de cada programa. O entrevistado E4-EJ afirma: “na verdade, é muita coisa técnica, a parte técnica ela é muito extensa [...]”. A competência técnica compreende os saberes procedimentais do “como deve ser feito” e “como proceder para”. Diferentemente dos saberes teóricos, que são abstratos e, portanto, desvinculados da ação imediata, na competência *técnico-profissional* o indivíduo e o contexto são inseparáveis. Os saberes de como funciona e como fazer funcionar são colocados em jogo no contexto da ação profissional (LE BOTERF, 2003).

O desenvolvimento de competências *técnico-profissionais* pode ser entendido como espaço para aprimoramento do desempenho, quando o indivíduo deve assumir responsabilidades profissionais quanto ao cumprimento de prazos, controle dos processos produtivos e consequentemente o alcance de um desempenho de qualidade (ZARIFIAN, 2011).

No contexto da IC também se identificou a *competência acadêmica*. Sobre tal competência os participantes citam habilidades relacionadas à escrita e leitura de textos acadêmicos, capacidade de interpretação e compreensão ao ler artigos científicos. O entrevistado E7-IC descreve: “aprendi a pesquisar e a ler, pois eu não tinha o hábito de leitura de textos científicos, além da leitura de livros, pois fora do mundo acadêmico eu não conseguia ler nem cinco páginas e agora eu aprendi isso. Aprendi a fazer resenhas sobre o que eu leio [...]”. Observa-se o processo de desenvolvimento da competência acadêmica na ação, pois o estudante reconhece que adquiriu um novo hábito (leitu-

ra) e passou a compreender melhor textos científicos e a organizar os conhecimentos neles contidos. A competência acadêmica aqui é compreendida como a capacidade de aplicação do conhecimento, compreensão e tradução de dados empíricos, sintetização de informações e realização de julgamentos com base em argumentos teóricos (COLLIS, HUSSEY; 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa qualitativa foi investigar os processos de aprendizagem e desenvolvimento de competências de estudantes participantes dos programas extracurriculares Empresa Júnior (EJ), Iniciação Científica (IC) e Programa de Educação Tutorial (PET), e foi orientada pela seguinte questão de pesquisa: Quais competências são desenvolvidas por alunos de Administração a partir de sua participação em programas extracurriculares?

Os resultados apontam para um descompasso entre a sala de aula e os programas extracurriculares. De modo quase unânime, os estudantes afirmam a insignificância dos conteúdos das disciplinas para aquilo que é demandado nos programas. Essa constatação merece uma reflexão. Vários autores têm feito críticas à ineficácia do ensino conteudista no que diz respeito ao desenvolvimento de competências (PERRENOUD, 1999; SCHÖN, 1983). Essas críticas mostram que o problema central está na epistemologia da prática adotada pelas instituições de ensino. Essa epistemologia baseia-se no pressuposto de que os indivíduos resolvem problemas práticos do mundo real aplicando conhecimentos científicos e tecnológicos. Isso leva as instituições de ensino a encherem a cabeça dos estudantes de conteúdo, para que, quando estiverem no mercado de trabalho, sejam capazes de aplicá-los. Os estudos baseados em prática têm demonstrado que o conhecimento é situado, ou seja, é criado e modificado na prática (GHERARDI; STRATI, 2014). Ao afirmarem a irrelevância dos conteúdos aprendidos nas disciplinas diante dos problemas práticos que enfrentam nos programas extracurriculares, os sujeitos de pesquisa corroboram as críticas desses autores.

A maior parte das fontes de aprendizagem mencionadas pelos participantes dessa pesquisa apontam para um maior protagonismo dos estudantes na busca de soluções para os problemas que enfrentam nos programas. Exceto no caso da Iniciação Científica, em que aparece uma maior dependência dos professores orientadores, nos demais programas as falas dos estudantes apontam para uma maior autonomia na busca de soluções para os problemas. Isso vai ao encontro da discussão proposta por Zarifian (2003, 2011) a respeito da competência. Para ele, tomar iniciativa e assumir responsabilidade são centrais para o desenvolvimento da competência profissional. Diante dos problemas que enfrentam, quando os estudantes buscam alternativas para solucioná-los, atuam ativamente para o desenvolvimento de suas competências.

Uma palavra deve ser dita a respeito da competência social, aquela que apareceu em todas as entrevistas. Um dos quatro pilares da educação proposto pela Unesco (1998), no Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século 21, está “aprender a viver juntos”. A ideia é que à educação do século 21 não basta focalizar a aprendizagem de múltiplos saberes e saber-fazer, que são fundamentais à sociedade do conhecimento. Caberá à educação estimular os indivíduos a “participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas” (UNESCO, 1998, p. 90). Isso implica

o desenvolvimento de competências sociais, para que indivíduos superem os conflitos inerentes à participação em grupos e sejam capazes de atingir objetivos coletivos. De certa forma, a participação dos estudantes nos programas extracurriculares os estimula a desenvolverem tais competências.

Uma contribuição importante deste estudo é apontar aos atores envolvidos nos processos de ensino/aprendizagem da instituição (estudantes, professores, tutores e orientadores) a importância da participação de todos na construção desses programas extracurriculares, considerando seu potencial para o desenvolvimento de competências e, atrelado a isso, o desenvolvimento acadêmico e profissional dos discentes. Outro ponto é o ganho em experiências que os estudantes adquirem, uma vez que a participação nos programas proporciona um diferencial tanto em seu currículo acadêmico quando profissional.

Compreende-se que a conotação “aprendizagem de competências para além da sala de aula” visa justamente a quebrar esse paradigma, ou seja, levantar essa discussão por meio de novos estudos para que possa haver novas reflexões, debates e proposições. Nesse sentido, o presente estudo visa a contribuir com o enriquecimento desse debate e expandir essa discussão, uma vez que se entende que o contexto atual das organizações exige cada vez mais dos indivíduos a capacidade de aprender e desenvolver novas competências. Dada essa dinâmica, o Ensino Superior em Administração deve exercer um importante papel de formação desses profissionais, seja para formar para o mercado de trabalho ou para a carreira acadêmica.

Quanto às limitações, cita-se o fato de este estudo ter sido realizado apenas com estudantes da Ufes. Assim, uma possível abertura para outras universidades/faculdades públicas e privadas poderia ampliar a abrangência e os resultados do estudo.

Novas pesquisas podem ampliar a compreensão da contribuição destes e outros programas extracurriculares para o desenvolvimento de competências dos estudantes. Sugere-se estudos comparativos entre estudantes que participam e que não participam desses programas. Tais pesquisas podem fornecer dados que estimulem as instituições de ensino a investir mais recursos nestes programas, como uma alternativa viável e factível para minimizar o *gap* entre o que se ensina em sala de aula e aquilo que é demandado no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- AILI, C.; NILSSON, L-E. Dual learning: a challenge for higher education in the new landscape of governance. *Tertiary Education and Management*, v. 21, n. 4, p. 277-292, 2015.
- ANTONELLO, C. S. Aprendizagem na ação revisitada e sua relação com a noção de competência. *Comportamento Organizacional e Gestão*, v. 12, n. 2, p. 199-220, 2006.
- BOYATZIS, R. E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: Wiley, 1982.
- BRANDI, U.; ELKJAER, B. Organizational Learning Viewed from a Social Learning Perspective. In: EASTERBY-SMITH, M.; LYLES, M. A. (org.). *Blackwell handbook of organizational learning and knowledge management*. 2. ed., p. 23-37, 2011.
- BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 2005.
- BRASIL. Lei nº 13.267, de 6 de abril de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). *Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2016-2019*. 2017.

- CALOTA, G.; ILIE, G. "The lost generation". An analysis on the employability of higher education graduates in Europe. Case study: Romania. *Internal Auditing & Risk Management, Athenaeum University of Bucharest*, v. 30(1), p. 135-144, June. 2013.
- CARNEIRO, A. Teaching management and management educators: some considerations. *Management Decision, Bingley*, v. 42, n. 3-4, p. 430-438, 2004.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- CEZARINO, L. O.; CORRÊA, H. Interdisciplinaridade no ensino em Administração: visão de especialistas e coordenadores de cursos de graduação. *Administração: Ensino e Pesquisa*, v. 16, n. 4, p. 751-784, 2015.
- CHEETHAM, G.; CHIVERS, G. Towards a holistic model of professional competence. *Journal of European industrial training*, v. 20, n. 5, p. 20-30, 1996.
- CHEETHAM, G.; CHIVERS, G. How professionals learn in practice: an investigation of informal learning amongst people working in professions. *Journal of European industrial training*, v. 25, n. 5, p. 247-292, 2001.
- CLARKE, Marilyn. Rethinking graduate employability: The role of capital, individual attributes and context. *Studies in Higher Education*, v. 43, n. 11, p. 1.923-1.937, 2018.
- CNE. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução n. 1 de 2 de fevereiro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 43, seção 1, p. 11, 4 mar. 2004.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Business Research: A Practical Guide for Undergraduate and Postgraduate Students*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire. 2003.
- DALE, M. *Developing Management Skills*. Techniques for improving Learning and Performance. London: Kogan Page Limited, 1993.
- DIAS, G. P. P.; SAUAIA, A. C. A.; YOSHIZAKI, H. T. Y. Estilos de aprendizagem Felder-Silverman e o aprendizado com jogos de empresa. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 5, p. 469-484, 2013.
- DUTRA, J. S. *Competências: conceitos, métodos e experiências*. São Paulo: Atlas, 2010.
- ELKJAER, B.; NICKELSEN, N. C. M. Intervention as workplace learning. *Journal of Workplace Learning*, v. 28, n. 5, p. 266-279, 2016.
- ENOS, M. D.; KEHRHAHN, M. T.; BELL, A. Informal learning and the transfer of learning: How managers develop proficiency. *Human Resource Development Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 369-387, 2003.
- ERAUT, M. Informal learning in the workplace: evidence on the real value of work-based learning (WBL). *Development and Learning in Organizations: An International Journal*, v. 25, n. 5, p. 8-12, 2011.
- FERREIRA, J. F.; GODOY, A. S. Processos de aprendizagem: um estudo em três restaurantes de um clube étnico alemão de negócios, gastronomia e cultura. *Revista de Administração Mackenzie*. v. 16, n. 2, p. 15, 2015.
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de administração contemporânea*, v. 5, n. SPE, p. 183-196, 2001.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Alinhando estratégia e competências. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 1, p. 44-57, 2004.
- GHERARDI, S. Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations: an Introduction. *Organization*, v. 7, n. 2, p. 211-223, 2000.
- GHERARDI, S.; NICOLINI, D.; ODELLA, F. Toward a social understanding of how people learn in organizations. *Management Learning*, 29(3), 273-297, 1998.
- GHERARDI, S.; STRATI, A. Conhecimento situado e ação situada: o que os estudos baseados em prática prometem? In: GHERARDI, S.; STRATI, A. *Administração e aprendizagem na prática*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- GIBBS, G. Análise de dados qualitativos. In: FLICK, U. *Coleção pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GODOY, A. S.; ANTONELLO, C. S. Competências individuais adquiridas durante os anos de graduação de alunos do Curso de Administração de Empresas. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 23, 2009.
- GRIBBLE, C.; BLACKMORE, J.; RAHIMI, M. Challenges to providing work integrated learning to international business students at Australian universities. *Higher education, skills and work-based learning*, v. 5, n. 4, p. 401-416, 2015.
- LAVE, J.; WENGER, E. *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press, 1991.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LE BOTERF, G. *L'ingénierie des compétences*. Paris: Les Éditions d'Organisation, 1999.

- LE BOTERF, G. *Desenvolvendo a competência dos profissionais*. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- MARSICK, V. J.; WATKINS, K. E. *Informal and incidental learning in the Workplace*. London: Routledge, 1990.
- MCDONOUGH, K.; FOOTE, J. A. The impact of individual and shared clicker use on students' collaborative learning. *Computers & Education*, v. 86, p. 236-249, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2015.08.009>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- MINTZBERG, H.; GOSLING, J. Educando administradores além das fronteiras. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro: FGV, v. 43, n. 2, abr./jun. 2003.
- MORAES, R. C. C. Universidade hoje-Ensino, pesquisa, extensão. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 63, 1998.
- MORAN J. M. *Mudar a forma de ensinar e de aprender com tecnologia*. 2006. Disponível em: http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/tecnologias_eduacao/uber.pdf. Acesso em: 6 jun. 2018.
- NEVES, M. C. D. *O processo PET: correspondência de uma guerra particular*. Maringá: Massoni; LCV Edições, 2003.
- NICOLINI, A. Qual será o futuro das fábricas de administradores? *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 2, p. 44-54, 2003.
- PALOS, R.; STANCOVICI, V. Learning in organization. *The Learning Organization*, v. 23, n. 1, p. 2-22, 2016.
- PERRENOUD, P. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.
- ROESCH, S. M. A. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso*. 3. ed. 9ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.
- RYCHEN, D. S.; SALGANIK, L. H. *The definition and selection of key competencies: Executive summary*. OECD. 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/357367.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- ROVIO-JOHANSSON, A. Experiences of practice-based learning in phenomenographic perspective. *Journal of Workplace Learning*, v. 30, n. 1, p. 48-64, 2018.
- RUAS, R. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR, M. M. *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 242-269.
- SCHÖN, D. A. *The reflective practitioner: how professionals think in action*. England: Ashgate, 1983.
- SILVA, A.B. *Como os gerentes aprendem?* São Paulo: Saraiva, 2009.
- SOUZA, D. L.; ZAMBALDE, A. L. Desenvolvimento de competências e ambiente acadêmico: um estudo em cursos de Administração de Minas Gerais, Brasil. *Revista de Administração-Rausp*, v. 50, n. 3, 2015.
- TEIXEIRA, E. B.; VITCEL, M. S.; LAMPERT, A. L. Iniciação científica: desenvolvendo competências e habilidades na formação do administrador. *Revista de Estudos de Administração*, 8(16), p. 115-144. 2008.
- UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Educação um tesouro a descobrir: relatório para a Unesco da comissão internacional sobre educação para o século XXI*. Cortez Editora: São Paulo, 1998.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- XAVIER, B. T. L.; GOULART, D. F. *Ensino, pesquisa e extensão consorciados: a fórmula do sucesso do Programa de Educação Tutorial/PET*. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PET/pet_texto_iii.pdf. Acesso em: 26 fev. 2017.
- WENGER, E. *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ZARIFIAN, P. *O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. Tradução Eric Roland René Heneault. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2003.
- ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. Tradução Maria Helena C. V. Trylinski. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

A Relação Universidade-Empresas Traz Prejuízo ao Desempenho Acadêmico de uma Universidade Pública?

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.267-285>

Recebido em: 18/11/2019

Aceito em: 4/3/2020

Camila Aparecida Fonseca Souza,¹ David Ferreira Lopes Santos²

RESUMO

Esta pesquisa explorou a relação Universidade-Empresas a partir de um estudo de caso da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias (FCAV), da Universidade Estadual Paulista (Unesp), visando a entender quais os efeitos dessa aproximação no desempenho acadêmico dos docentes de uma universidade pública. Para tanto, avaliou-se comparativamente a performance de docentes com parcerias junto a instituições de mercado e aqueles que não o fazem, por meio da Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão (Funep). As unidades de análise foram os docentes vinculados aos 11 Programas de Pós-Graduação da FCAV, com escopo temporal de 5 anos (2011 a 2016). As variáveis foram construídas a partir da fundamentação teórica do estudo. Os dados foram tratados mediante análise discriminante. Os 169 docentes que possuem projetos junto ao mercado constituem o Grupo 1. Os 127 que não apresentaram projetos estão no Grupo 0. Os resultados sinalizam que o envolvimento dos docentes em projetos com empresas para geração de tecnologia não concorre com os outros objetivos da FCAV. Verificou-se que em nenhuma das variáveis estudadas a produção dos docentes com recursos junto ao mercado é inferior aos que não possuem, ao contrário, para algumas variáveis, os resultados foram superiores. Constatou-se que os docentes com projetos adjuntos à Funep são os que mais captam recursos financeiros. Concluiu-se que docentes com projetos na Funep quando não mostram o mesmo desempenho daqueles que não o fazem, apresentam resultados superiores, confirmando que a relação Universidade-Empresas não compromete a produtividade acadêmica desses profissionais.

Palavras-chave: Agronegócio. Ciência, tecnologia e inovação. Ecossistema. Hélice tríplice.

DOES UNIVERSITY-FIRM RELATIONSHIP BRING LOSS FOR THE ACADEMIC PERFORMANCE OF A PUBLIC UNIVERSITY?

ABSTRACT

This research explored the University-Business relationship based on a case study of the Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias (FCAV), Universidade Estadual Paulista (Unesp), aiming understand the effects of this approximation on the academic performance of public university. To do so, was evaluated the performance of teachers with partnerships with market institutions and those who do not, through the Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão (Funep). The analysis unit was the teachers linked to the 11 Postgraduate Programs of the FCAV, with a 5-year time span (2011 to 2016). The variables were constructed based on the theoretical basis of the study. The data were treated by discriminant analysis. The 169 teachers who have projects with the market constitute Group 1, so the 127 that did not present projects are in Group 0. The results indicate that the involvement of teachers in projects with companies for technology generation do not compete with the other objectives of the FCAV. It was verified that in none of the studied variables the production of the teachers with resources to the market is inferior to those that do not have, in contrast, for some variables, the results were superior. It was found that the teachers with projects attached to Funep are the ones that attract the most funds. It was concluded that teachers with projects with Funep when they do not mirror the same performance of those who do not, present superior results, confirming that the University-Business relation does not compromise the academic productivity of these professionals.

Keywords: Agribusiness. Science, technology and innovation. Ecosystem. Triple helix.

¹ Graduada em Administração pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). <http://lattes.cnpq.br/2709137629514057>. <https://orcid.org/0000-0003-4486-3927>. camilafsouza93@gmail.com

² Doutor em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (Mackenzie). Professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). <http://lattes.cnpq.br/5017639694729451>. <https://orcid.org/0000-0003-3890-6417>. david.lopes@fcav.unesp.br

A infraestrutura de Ciência e Tecnologia brasileira é complexa e envolve um elevado número de instituições, incluindo universidades públicas, privadas, centros de pesquisa tecnológica e faculdades, além de abarcar a interação entre os agentes, com vistas ao desenvolvimento tecnológico e científico, com desdobramentos em inovações (LEMOS; CARIO, 2017; COSTA *et al.*, 2017).

Em 2016, o dispêndio nacional em ciência e tecnologia (C&T) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi de 1,53%; para o mesmo período, o dispêndio nacional em ciência e tecnologia (C&T) e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) foram de 95,6 e 79,2 bilhões, respectivamente (MCTIC, 2018). Outro dado importante acerca dos indicadores nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) diz respeito ao valor da renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, que no ano de 2018 foi de R\$ 8,6 bilhões em valores correntes (MCTIC, 2018).

As universidades brasileiras, especialmente as públicas, têm funcionado como uma “antena” que capta, codifica e transmite o conhecimento gerado nos países centrais, de modo a aplicá-lo na realidade brasileira, tendo em vista que Ciência, Tecnologia e Inovação constituem fontes diferenciadoras no que tange ao desenvolvimento social e econômico de países e regiões (BASTOS; BRITTO, 2017).

Diante desse cenário, o compromisso das universidades com a sociedade está fundamentado em três pilares básicos: o ensino, a pesquisa e a extensão; ao passo que o setor empresarial tem seus objetivos direcionados a atender demandas de um mercado consumidor cada vez mais exigente e, para tanto, tem intensificado os esforços em investimentos voltados à pesquisa e desenvolvimento tecnológico (BERNI *et al.*, 2015). Assim, na medida em que se expandem as necessidades da sociedade moderna, desponta a conveniência de interação entre universidades e empresas para alcançar objetivos comuns (BERNI *et al.*, 2015).

Nessa linha, as universidades são fontes imprescindíveis para a proposição de novos projetos de pesquisa no Brasil, uma vez que ofertam tanto o conhecimento mais geral por meio de recém-graduados quanto o saber mais específico retido por pesquisadores com notório destaque internacional, além de possuir caráter vital na formação de recursos humanos e disseminação de novas tecnologias, transformando a aprendizagem adquirida em âmbito individual em competências ou capacidades tecnológicas, que doravante serão usufruídas pelas empresas e demais entidades (DEWES; DALMARCO; PADULA, 2015).

Tendo em vista o papel crucial da inovação para o desenvolvimento tecnológico e econômico dos países, o tema gestão de tecnologias tem apresentado crescente destaque, especialmente no tocante àquelas geradas em instituições que promovem P&D e cooperam com as práticas de CT&I, como as universidades e os institutos de pesquisa (GARNICA; TORKOMIAN, 2009; OLIVEIRA, 2016).

Dentro dessa visão, a utilização do conhecimento originado nas universidades representa rica fonte de informação e capacitação para o desenvolvimento de inovações, ainda que a transferência de tecnologias entre universidade e setor produtivo se revele

um caminho longo e repleto de entraves, por conta dos desafios encontrados no interior dessas instituições no que diz respeito ao estabelecimento de regulamentações acerca da gestão tecnológica e regras para comercialização (GARNICA; TORKOMIAN, 2009).

Em virtude das novas tendências e dos desafios que as universidades brasileiras têm enfrentado, faz-se necessário, por parte das Instituições de Ensino Superior (IESs), rever suas políticas de parcerias e definir novos enfoques, mediante estudos de casos que retratem esse cenário e incitem mudanças (GARNICA; TORKOMIAN, 2009).

Em 2017, 35.380 cursos de Graduação foram ofertados no Brasil em 2.448 IESs para um total de 8.286.663 estudantes matriculados, observando-se que 296 das IESs são públicas; das quais 41,9% são estaduais, 36,8% são federais e 21,3% são municipais, representando respectivamente 124, 109 e 63 instituições de ensino (INEP, 2017).

A despeito da importância do tema e do papel essencial que as universidades desempenham no desenvolvimento tecnológico e econômico (BERBEGAL-MIRABENT; RIBEIRO-SORIANO; GARCÍA, 2015; DABIC; GONZÁLEZ-LOUREIRO; DAIM, 2015; CALCAGNINI; FAVARETTO, 2015), estudos empíricos e importantes ensaios teóricos têm questionado o tratamento secundário que as universidades brasileiras conferem ao tema, cuja perspectiva ainda é direcionada para o modelo linear clássico do progresso científico (DOSSA; SEGATTO, 2010; IACONO; ALMEIDA; NAGANO, 2011; BASTOS; BRITTO, 2017; LEMOS; CARIO, 2017).

Notadamente diferentes trabalhos discorrem acerca dessa temática, cabendo enfatizar que Quandt, Bezerra e Ferraresi (2015) investigaram a atuação da universidade brasileira como provedora de tecnologias, Dewes, Dalmarco e Padula (2015) abordaram o papel da universidade para o desenvolvimento dos Sistemas Nacionais de Inovação, Garnica e Torkomian (2009) explanaram quanto ao patenteamento e à comercialização de tecnologias nas universidades públicas e Chiarini e Vieira (2012) pleitearam ante a carência de pesquisas no sentido de propor medidas que desencadeiem a integração entre as instituições educacionais de ensino superior e os esforços brasileiros em CT&I no âmbito empresarial.

A literatura, contudo, aponta alguns entraves na relação Universidade-Empresas no que diz respeito a aspectos burocráticos, legais e culturais; dificuldades no acesso, gestão e controle dos mecanismos de informação e na transferência dos resultados incipientes ao mercado, além da complexidade em conciliar questões político-ideológicas relacionadas à posse da propriedade intelectual e ao domínio do conhecimento (SANTANA; PORTO, 2009; CLOSS *et al.*, 2012; DIAS; PORTO, 2013; BERNI *et al.*, 2015; MACHADO; SARTORI, 2018).

Como o desempenho acadêmico de uma universidade perpassa diretamente pelo trabalho dos seus docentes que, em última instância são os vértices que convergem às ações em ensino, pesquisa e extensão, há a necessidade de direcionar o foco de análise para os docentes, que são aqueles também que prospectam e geram as ações de interação entre a universidade e as empresas (QUANDT; BEZERRA; FERRARESI, 2015).

Desse modo, a questão que motivou a realização desse estudo foi: A relação Universidade-Empresas traz prejuízo ao desempenho acadêmico de uma universidade pública?

A originalidade dessa pesquisa pode ser definida pelo seu escopo e aplicação. A avaliação do ambiente de inovação baseado na relação Universidade-Empresas pode contribuir para o desenvolvimento de uma Instituição de Ensino Superior, especificadamente um estudo de caso analisando a Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal (FCAV), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp).

O caso da FCAV/Unesp é relevante, pois esta é uma das principais escolas de formação de recursos humanos, nos níveis de Graduação e Pós-Graduação, e tecnologia em uma das atividades econômicas mais competitivas do Brasil, o agronegócio. A FCAV possui 11 programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, e já formou mais 1.900 doutores e 2.400 mestres. Atualmente, 10% da produção científica nacional, qualificada na Web of Science em Ciências Agrárias, tem a participação de docentes da FCAV (UNESP, 2019).

Ademais, a FCAV conta com a Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão (Funep), que tem como missão promover o conhecimento científico, tecnológico, cultural e social na comunidade universitária por meio de parcerias público-privadas, satisfazendo os objetivos comuns (FUNEP, 2019). Possui mais de 40 anos de existência e administra, anualmente, mais de 200 contratos de projetos com docentes da Unesp e instituições externas (FUNEP, 2019).

Diante dessas informações, entende-se que seria pertinente, como propósito de estudo, o seguinte objetivo: avaliar os efeitos da relação Universidade-Empresas no desempenho acadêmico dos docentes da FCAV. Para tanto, avalia-se comparativamente o desempenho de docentes com parcerias junto as instituições de mercado e aqueles que não apresentam tais cooperações, como forma de responder à pergunta que motivou essa pesquisa.

Para alcançar o objetivo proposto este documento foi estruturado em mais quatro seções subsequentes. Na segunda, apresenta-se a fundamentação teórica do estudo que permitiu análise empírica da pesquisa realizada. A seção posterior discorre sobre os materiais e métodos que balizaram a pesquisa e delimitaram a extensão e aplicação dos resultados. A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa e sugere uma discussão com a literatura abordada. Por último expõem-se as considerações finais e implicações deste trabalho. As referências finalizam o estudo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção são apresentadas as formulações teóricas que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa acerca do conceito de Ambiente de Ciência, Tecnologia e Inovação, com ênfase na relação Universidade-Empresas. Na sequência são elucidados os principais argumentos relativos ao ambiente de inovação voltado ao agronegócio brasileiro, tendo em vista o contexto agrícola em que a FCAV está inserida.

Gestão da Inovação na Relação Universidade-Empresas

As profundas alterações da sociedade capitalista dependem de interações do ambiente institucional em que diferentes agentes estão inseridos com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico com desdobramentos em inovações organizacionais, produtos e/ou processos (LEMOS; CARIO, 2017; COSTA *et al.*, 2017).

Inovar é produzir, assimilar, adotar ou explorar uma novidade, que resulta no estabelecimento de produtos, processos, estratégias de *marketing* ou métodos organizacionais novos ou significativamente melhorados (CROSSAN; APAYDIN, 2010). De forma ampla, portanto, inovação é um meio de criar, transformar, corrigir e adaptar ideias de modo a promover rupturas paradigmáticas que atuem como vetor de desenvolvimento humano (OECD, 2018).

O apoio institucional à inovação no Brasil vem se tornando um mecanismo estruturado e coordenado, provendo o aumento da perspectiva de inovação para o país, haja vista que as instituições brasileiras trabalham para o fomento à ciência e tecnologia tanto em termos de publicações e visibilidade como mediante atribuição de subsídios para estudantes de Pós-Graduação e financiamento de pesquisas, ambicionando reflexos futuros positivos em inovação e desempenho empresarial, no entanto ainda é necessário superar limitações e atender às demandas sociais comuns aos países em desenvolvimento (FRANKA *et al.*, 2016; SANTOS; BASSO; KIMURA, 2018).

Assim, apesar dos vários esforços institucionais e regulatórios criados pelo Brasil ao longo do tempo para promover o desenvolvimento tecnológico, é imprescindível extinguir a lacuna entre o conhecimento gerado no país e a fronteira tecnológica de produção existente nos mercados mais avançados (SANTOS; BASSO; KIMURA, 2018).

A forma e intensidade com que as diferentes instituições e agentes interagem dentro de um ambiente de inovação também alteram a cooperação entre os grupos, a cultura empreendedora do local, a visão estratégica e econômica, construindo uma rede complexa que se estrutura em torno de um objetivo comum, associado ao conhecimento, aprendizagem, tecnologia, ciência, demanda e política, resultando em vantagens para todos os intervenientes (COSTA *et al.*, 2017; KIEFT; HARMSEN; HEKKERT, 2017).

Para Maciel (2001), a concepção de ambiente de inovação abarca o conjunto de condições, obstáculos, possibilidades e estímulos para a inovação em uma determinada estrutura social. Ambiente de inovação refere-se, portanto, aos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que incitam ou inibem a inovação em um determinado espaço geográfico (CARVALHO; MACHADO, 2013).

O ambiente de inovação é onde se desenvolve a infraestrutura tangível e intangível preponderante para o surgimento da inovação, haja vista que combina o meio interno, que é o alicerce do processo, no que concerne à compreensão dos métodos necessários ao desenvolvimento da inovação, incumbido de criar e coordenar novas ideias, com o ambiente externo, que por sua vez engaja-se nas transações inerentes aos sistemas de inovação, na medida em que são abrangentes e incorporam condições existentes no mercado e influenciam as mudanças organizacionais, mediante a união de grupos criados para obter e alocar recursos, que juntos resultaram no longo prazo em inovação (MACHADO; BARZOTTO, 2012; CARVALHO; MACHADO, 2013).

Freeman (1995) foi o precursor no uso da expressão “Sistema Nacional de Inovação”. Em seus trabalhos o autor procurou discutir o potencial das diferentes nações em explorar o processo de inovação e difusão de tecnologia em benefício próprio (LEMOS; CARIO, 2017). Logo, é plausível inferir que os ambientes de inovação são espaços destinados à pesquisa e à difusão da tecnologia e nesse sentido o foco em conhecimento e

interatividade sustenta a ideia dos sistemas de inovação, que têm em seu escopo contribuir para o desenvolvimento da capacidade de inovar e aprender (CARVALHO; MACHADO, 2013; LEMOS; CARIO, 2017).

Nessa conjuntura, a inovação de forma genérica é o meio pelo qual as empresas colocam em prática os novos produtos e processos, seja em aspecto micro, regional ou nacional (FREEMAN, 1995; LEMOS; CARIO, 2017).

O termo sistema remete aos agentes institucionais que vão garantir uma performance inovadora, mediante as interações entre os componentes do grupo, e o conceito de nacional reporta-se ao ambiente interno de um país que pode favorecer ou inibir a introdução das inovações, dependendo do aporte fornecido pelo Estado e/ou Nação (FREEMAN, 1995; LEMOS; CARIO, 2017).

O sistema de inovação no Brasil, como conceito, ainda está em construção, sua essência e o contexto progrediram, ainda que sua interpretação e medição encontrem-se em estágio introdutório. Assim, a busca por metodologias próprias e pesquisas para medir esse fenômeno apresenta-se em fase de proposições, em que pesquisadores trabalham para definir papéis, estratégias e ações acerca do tema (ACOSTA; ACOSTA; ESPINOZA, 2016; LEMOS; CARIO, 2017).

Pode-se inferir que o Sistema Nacional de Inovação é uma estrutura regulamentada que legitima, delimita e formaliza o papel dos agentes de forma a trazer segurança jurídica e apoio estrutural (fiscal, creditício, relacional) entre e para os agentes. A partir desse sistema espera-se que ao nível micro crie-se “ambientes” de inovação que sejam flexíveis e voltados para demandas mais específicas e próximas de cada micro/mesoregião, dado que os meios interno e externo influenciam o ritmo e os tipos de inovações (ARAÚJO; ROCHA; CARVALHAIS, 2015; SZNITOWSKI; SOUZA, 2016).

Desse ponto de vista, as empresas passam a inovar para garantir a sua permanência no mercado e as universidades passam a estender sua atuação na sociedade, subsidiando o desenvolvimento do país, buscando alianças com empresas, mediante a criação de instituições que impulsionam práticas de P&D, canais de disseminação de informações científicas, centros de desenvolvimento tecnológico e de pesquisas avançadas (DEWES; DALMARCO; PADULA, 2015; PIRES; QUINTELLA, 2015).

Assim, a inovação é resultante de um processo denso e dinâmico de interações que são espelhadas nas relações entre ciência, pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, nas universidades, empresas e governo, levando em conta tanto a capacidade de produzir e assimilar conhecimento quanto a proximidade geográfica dos agentes, balizando constituir uma hélice de transições incontáveis de saberes, que incita a intensificação de microssistemas inovativos (QUANDT; BEZERRA; FERRARESI, 2015; FUENTES; DUTRÉNIT, 2016).

Neste contexto, o objetivo da *Triple Helix* é criar um ambiente inovador que abarca iniciativas trilaterais fundamentadas no conhecimento, desenvolvimento econômico e alianças estratégicas entre empresas de pequeno, médio e grande portes, operando em áreas distintas e com diferentes níveis de tecnologia, denotando não apenas o relacionamento da universidade, indústria e governo, mas também transformações internas de cada uma dessas esferas, bem como as relações entre as instituições que englobam as três hélices do modelo (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Diante desse cenário, a inovação torna necessária a capacidade de interação entre todos os agentes produtivos, desde clientes, fornecedores, instituições de pesquisa, empresas de serviços de engenharia, até agências governamentais e concorrentes potenciais, tanto como fonte de informação e aprendizado tecnológico como por meio de contratos de cooperação entre as firmas (DEWES; DALMARCO; PADULA, 2015).

Estudos buscaram conceituar o processo de inovação e diversificação, para o qual Pavitt (1984) contribuiu propondo uma taxonomia de setores econômicos, agregando três esferas: dominado por fornecedores, intensivo em produção e com base na ciência. Assim, à medida que a organização cria ou institui inovações, constrói alinhamento estratégico entre as habilidades tecnológicas, fluxo de conhecimento e vantagens a nível empresarial, regional e, no longo prazo, desenvolvimento nacional (PAVITT, 1984).

Pavitt (1984) teve como objetivo observar a estrutura produtiva das firmas, com foco nas mudanças tecnológicas, pautadas no conhecimento científico, nos fornecedores especializados e na intensidade da escala de produção, em que se legitimou a importância de ações integradas entre as empresas, uma vez que existem assimetrias entre os setores, que quando trabalhadas em conjunto são reduzidas, potencializando a eficiência dos resultados em inovação (PAVITT, 1984).

Nessa perspectiva, é de suma importância a ação deliberada dos agentes públicos e privados envolvidos no contexto da inovação direcionada ao agronegócio, tendo em vista a necessidade de integração e atuação em sinergia entre os produtores rurais e os atores locais, seja na criação de práticas que permitam a disseminação de conhecimentos ou na gestão dos processos de inovação, com o intuito de superar ou minimizar as dificuldades dessa atividade, promovendo o desenvolvimento do entorno e articulando operações conjuntas de *marketing* e logística (SANTOS *et al.*, 2018).

Tonelli e Zambalde (2009), Dossa e Segatto (2010), Rosa (2014), Schut *et al.* (2016) são alguns dos autores que em seus trabalhos explanam sobre as vertentes teóricas da abordagem *Triple Helix* direcionadas ao agronegócio, tendo em vista o papel da inovação.

Ambiente de Inovação Voltado ao Agronegócio Brasileiro

A atividade agropecuária é uma das práticas econômicas em que há sistemas de inovação setoriais mais desenvolvidos no país, cujos reflexos mostram o estágio de desenvolvimento do agronegócio brasileiro (DUTRÉNIT; RIVERA-HUERTA; VERA-CRUZ, 2016). Com tal característica, o agronegócio posiciona o Brasil como um dos principais *players* do mercado mundial no que diz respeito à competitividade de seus produtos, despontando como fator vital de avanço científico, autonomia tecnológica e desenvolvimento local (SANTOS *et al.*, 2018).

A inovação brasileira voltada para o agronegócio se fortaleceu ao longo das últimas décadas. Entre os eixos centrais que marcaram sua transição destacam-se a Lei de Proteção de Cultivares (LPC), que estabeleceu uma política de proteção intelectual específica para a agricultura, criação do fundo de fomento ao setor agropecuário (CT-Agronegócio), Lei de Inovação que introduziu medidas de incentivo à pesquisa no ambiente produtivo e a Lei do Bem, que instituiu regimes especiais de tributação e aquisição de bens de capital (SEREIA; STAL; CÂMARA, 2015).

Nessa direção, as políticas públicas articuladas junto a instituições que disponibilizam recursos para fomento do agronegócio, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco da Amazônia (Basa), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), trabalham ofertando instrumentos a fim de incentivar e intensificar a produção de conhecimento e de inovação nas empresas brasileiras (KANNEBLEY Jr.; PRINCE, 2015; CIRANI *et al.*, 2016; NOBRE *et al.*, 2016).

No Quadro 1 são apresentados estudos empíricos relevantes que abordam a importância dos ambientes de inovação para a atividade agropecuária, em que estão elencadas suas contribuições para a temática como forma de evidenciar estudos aplicados.

Quadro 1 – Estudos empíricos aplicados referentes à importância dos ambientes de inovação à atividade agropecuária

Autor/ano	Local da realização	Objetivo	Método	Resultado
(SZNITOWSKI; SOUZA, 2016)	Empreendimentos rurais de grande porte no município de Campo Novo do Parecis - Mato Grosso	Analisar as oportunidades de inovação tecnológica mediante observação da capacidade absorptiva (CA) dos conhecimentos logrados no ambiente de inovação.	O estudo apoiou-se em dados primários. Entrevista estruturada. Utilizou-se o <i>software</i> para pesquisa qualitativa destinada à análise de conteúdo e codificação manual.	Organizações com maiores níveis de capacidade para absorção de conhecimentos são mais proativas na exploração de oportunidades. Aumento da produtividade via diversificação de culturas, integração de lavoura e pecuária.
(GELINSKI Jr. <i>et al.</i> , 2014)	Brasil	Discutir as questões das mudanças estruturais via processos de inovação tecnológica no conjunto de SI do agronegócio brasileiro.	Mediante abordagem evolucionária, foram aprofundadas as questões da inovação e da constituição do Sistema de Inovação da agropecuária, pautado na teoria neoschumpeteriana.	Investimentos no agronegócio tendem a ser vinculados às exportações. Há necessidade da presença do Estado, articulando instituições, mobilizando recursos, formando mercados, legitimando a direção de pesquisas e o desenvolvimento de externalidades positivas.
(MAZZOLENI; OLIVEIRA, 2010)	Fazenda situada na Região do Centro-Oeste Brasileiro	Estudar os aspectos da inovação no processamento pós-colheita de uma fazenda, considerando a certificação e evolução histórica da inovação na agricultura.	Estudo de caso em uma agroindústria. Entrevistas com gerentes e proprietário.	Modificações no ambiente interno da empresa e a adoção de uma série de normas técnicas e certificação viabilizaram o processo de inovação.
(FRIEDERICHSEN <i>et al.</i> , 2013)	Quatro províncias do Vietnã - Son La, Phú Yên, Mai Son e Yên, Châu	Identificar a importância de um sistema de inovação para a agricultura que seja capaz de se adequar ao ambiente de cada região.	Entrevistas e análise qualitativa realizada em duas etapas. Utilizou-se <i>software</i> mediante a criação de códigos, pautados no material empírico.	Governo é identificado como fator-chave para o aumento da capacidade de inovação nas terras rurais.

(TURNER <i>et al.</i> , 2017)	Nova Zelândia	Entender por meio de dois projetos que abordaram a agricultura e a terra, os problemas de gestão com diferentes níveis de complexidades e a importância da inovação nesse ambiente.	Estudo de caso. Entrevistas semiestruturadas e dados secundários.	Utilização de capacidade adaptativa para explorar e criar novas oportunidades de inovação. Configurações para responder a circunstâncias emergentes de acordo com o ambiente.
(BATALHA; CHAVES; SOUZA FILHO, 2009)	Instituições Brasileiras	Identificar e mensurar todos os gastos em C&T e I para a produção agropecuária no Brasil, tanto em termos da natureza das inovações quanto do volume de investimentos necessários nesse ambiente.	Pesquisa descritivo-quantitativa. Aplicação de questionários. Foram analisados os investimentos realizados por 48 instituições de apoio e de pesquisa brasileiras.	Inovação é um fenômeno complexo e dinâmico. Embrapa tem papel preponderante no Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. Existem lacunas e entraves ao desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o setor agropecuário.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Diante das considerações que foram apresentadas, notadamente diferentes trabalhos discutem a importância de ambientes de inovação em estudos aplicados. Verificou-se de modo geral a importância do Estado como provedor de um ambiente propício à inovação, como apresentado nos trabalhos de Gelinski Jr. *et al.* (2014) e Friederichsen *et al.* (2013); outras contribuições importantes são encontradas nos artigos de Sznitowski e Souza (2016) e Mazzoleni e Oliveira (2010) no tocante à relevância dos conhecimentos adquiridos com os processos inovativos e seus desdobramentos para o agronegócio.

Turner *et al.* (2017) em trabalho similar defendem a necessidade da criação de oportunidades no ambiente que desencadeiem a inovação; por sua vez, Batalha, Chaves e Souza Filho (2009) em seus estudos tratam da importância e reconhecimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e suas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa nesta que é a mais relevante e competitiva atividade econômica do país.

Os trabalhos que circundam o tema inovação no agronegócio caracterizam-na como principal atributo definidor de vantagem competitiva, responsável por garantir o crescimento econômico, a autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial do país (DOSSA; SEGATTO, 2010; LEMOS; CARIO, 2017).

Nessa conjuntura, é de vital importância a integração de múltiplos agentes, aliçados pela pesquisa, educação e extensão, via universidades focadas em promover a inovação com ênfase nos produtores e nas unidades agropecuárias (SANTOS *et al.*, 2018). Tais considerações ratificam o exposto no Quadro 1 e trazem à luz a relevância de unidades de ensino e pesquisa ativas no âmbito da inovação.

MATERIAIS E MÉTODOS

A orientação metodológica desta pesquisa tem natureza aplicada, com finalidades exploratória e descritiva, a partir do método do estudo de caso, cujos resultados foram analisados por uma abordagem quantitativa e qualitativa (GIL, 2008). Essa estratégia permitiu alcançar os objetivos e as motivações para o estudo, a partir de uma realidade empírica na qual o ambiente de inovação não apresenta um sistema de gestão integrado.

Os materiais foram obtidos em três fontes: i) bases de dados de agências de fomento distintas (CNPq, Fapesp, Capes, Funep); ii) Plataforma Lattes e iii) Registros da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias (FCAV).

A FCAV é um campus complexo com 5 cursos de Graduação, 11 programas de Pós-Graduação (*stricto sensu*) com 21 cursos (Mestrado/Doutorado e Mestrado Profissional), Hospital Veterinário Universitário, Fazenda de Pesquisa e Extensão, múltiplos grupos de pesquisa nos quais atuam 179 docentes e 3 pesquisadores, 1.172 alunos de Graduação e 814 de Pós-Graduação (FCAV, 2018).

Diante disso, delimitações são importantes para a realização da pesquisa. São elas: i) temporal: os materiais foram tomados entre os anos de 2011 e 2016 e ii) espacial: foram considerados na amostra somente os professores credenciados como permanentes na Pós-Graduação e pesquisadores.

Assim, para elaborar a base de dados que fundamenta o trabalho, foram elencados os professores credenciados da Pós-Graduação da FCAV que formam a amostra de análise com 295 docentes, observando-se que existem docentes contados com repetição, pois estes estão vinculados a mais de um programa da Pós-Graduação. Como tem-se resultados por programa (publicações, orientações, entre outros) foi necessário contabilizar os professores com atuação em dois programas duas vezes. O foco na Pós-Graduação é decorrente da pertinência de tais programas o processo de CT&I, tanto pela formação de profissionais pesquisadores como pela pesquisa associada.

Utilizou-se na construção da base de dados os Índices de Produção por Docente (IPD) e Média de Produção por Docente (MPD),³ com informações quinquenais que atendem ao período da pesquisa, as quais foram coletadas por meio do portal da Pró-Reitoria de Pesquisa da Unesp (PROPe) a partir da seleção da faculdade de interesse, e posteriormente dos departamentos e professores que ela compreende.

A partir da Plataforma Lattes foram reunidos os dados referentes ao número de orientações concluídas em Trabalhos de Conclusão de Curso, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado; artigos publicados; número de projetos com financiamentos externos públicos (CNPq, Capes, Fapesp) e privados (empresas), mediante o acesso do currículo e soma de cada item listado, para cada pesquisador que compõe o corpo docente da FCAV, dentro do período de tempo proposto.

³ Os índices são calculados por uma fórmula que contabiliza as principais produções científicas por docente. São elas: artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, livros e capítulos de livros.

Fundamentado no acesso à base de dados *Scopus*, foram selecionados um a um os pesquisadores que integram o estudo, a fim de verificar a quantidade de citações registradas na base, por meio da elaboração de um filtro que abarca o Estado, o nome e a cidade em que a Universidade está localizada, para evitar problemas com nomes ou sobrenomes iguais.

Alicerçado no Google Scholar, foram investigados a quantidade de citações e o Índice H do pesquisador, a partir da consulta do perfil de cada docente, mediante inserção do seu nome completo.

Os indicadores referentes à quantidade de orientações com bolsa de órgão público e privado de cada docente foram solicitados à Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão (Funep).

Esse conjunto de informações possibilitou a construção das variáveis previstas no Quadro 2. Esses dados foram tratados pelo modelo de análise discriminante, em razão da sua capacidade de estabelecer se existem diferenças estatisticamente significantes entre o perfil do escore médio em um conjunto de variáveis para os grupos determinados (HAIR JR. *et al.*, 2009).

Quadro 2 – Variáveis da Pesquisa

Dimensão	Variável	Fonte
Docente	Projetos com financiamento externo público	Lattes
	Orientação de TCC	Lattes
	Orientação de Mestrado	Lattes
	Orientações com bolsa de órgão público	Lattes
	Orientação de Doutorado e Pós-Doutorado	Lattes
	Índice de Produção por Docente (IPD)	PROPe
	Média de Produção por Docente (MPD)	PROPe
CT&I	Artigos publicados em revistas qualificadas	Lattes
	Número de citações na plataforma Scopus	Scopus
	Número de citações no Google Scholar	Google
	Índice H	Lattes

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Quanto ao método, aplicou-se a análise discriminante com objetivo de analisar se o desempenho dos docentes era influenciado quando este realizava projetos com empresas. Assim, buscou-se discriminar os docentes em dois grupos: i) aqueles que possuem projetos de pesquisa, ensino ou extensão com empresas; ii) docentes que não possuem projetos de pesquisa, ensino ou extensão com empresas.

Desta forma, como estudo de caso, tem-se múltiplas fontes de informação que permitiram a construção da análise dos resultados integrando os quantitativos e os qualitativos de forma imparcial.

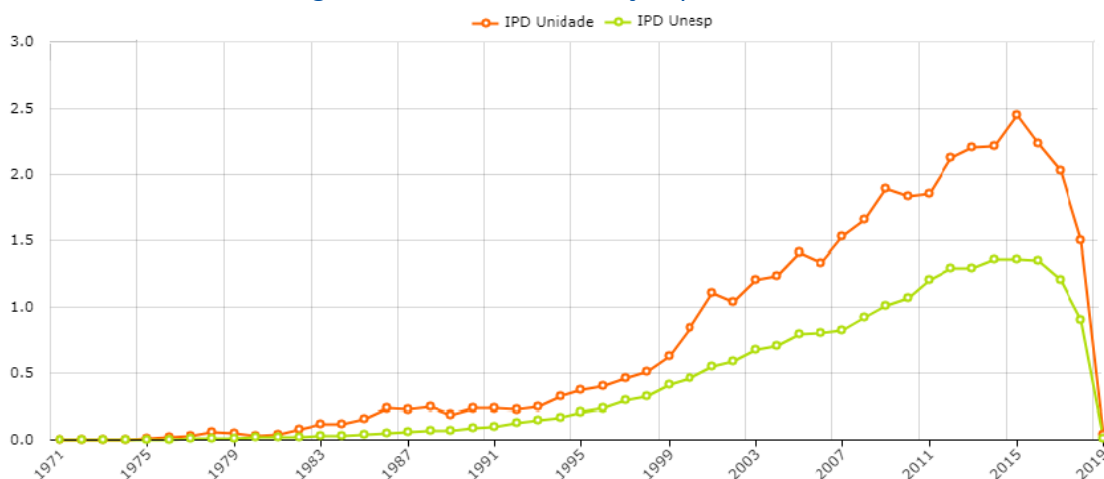
RESULTADOS E DISCUSSÕES

Essa seção apresenta os resultados obtidos a partir da análise acerca da relação Universidade-Empresas para o desempenho acadêmico da FCAV. Esses resultados foram gerados mediante análise discriminante dos dados.

A FCAV é uma das faculdades mais tradicionais da Unesp e uma das líderes na produção científica e na captação de recursos junto aos órgãos de fomento dentro da universidade (FCAV, 2018). Além da robustez no ensino, a unidade destaca-se pelas atividades de pesquisa e prestação de serviços à comunidade, tendo em vista que o município de Jaboticabal está localizado em uma das mais ricas regiões do Estado de São Paulo, cujo quadro econômico é aquecido principalmente pela produção agrícola, contribuindo para que os eixos centrais de atuação da FCAV sejam as cadeias agropecuárias (SANTOS *et al.*, 2018).

Com vistas ao desenvolvimento, a FCAV atua via convênios e parcerias junto a Funep, prefeitura, empresas e produtores rurais, integrando docentes e discentes em ações que visam à melhoria dos índices de produtividade e desempenho. Diante desse cenário, a Figura 1 elucida que o Índice de Produção por Docente (IPD) na FCAV é maior se comparado ao IPD que agrega todas as unidades da Unesp. Tal fator confirma a expressividade da FCAV no que respeita à formação de profissionais (acadêmicos e não acadêmicos) e o desenvolvimento de pesquisas.

Figura 1 – Índice de Produção por Docente



Fonte: Adaptado de Grupo GBD UNESP (2019).

Considerando a pergunta que motivou esse estudo, tem-se o objetivo de avaliar o desempenho acadêmico de docentes que viabilizam a estratégia da relação Universidade-Empresas. Utilizou-se os projetos científicos e tecnológicos financiados por empresas por meio da Funep como critério para discriminar os docentes que possuem relacionamento com as empresas daqueles que não tem.

Tal escolha também está atrelada à importância da Funep para a FCAV, tendo em vista que a Fundação tem como uma de suas metas promover e fomentar o desenvolvimento técnico-científico e institucional, além de conceder bolsas de auxílio ao estudo e à pesquisa, fatores-chave para alcançar o objetivo desse estudo (FUNEP, 2019).

Kannebly Júnior e Prince (2015) e Cirani *et al.* (2016) chamam a atenção em seus estudos para a relevância de fundações de amparo à pesquisa como a Funep, haja vista o papel crucial dessas instituições para a produção científica e tecnológica nas universidades. Paralelamente, é importante frisar a pertinência dessas instituições para o êxito da interação Universidade-Empresas, sobretudo no tocante à captação de recursos e subsídios (BASTOS; BRITTO, 2017).

A Unesp possui outras 17 Fundações de apoio, incluindo a Fundunesp, que abrange todas as unidades. A Funep, no entanto, é uma das Fundações mais antigas da universidade e *benchmark* em processos, totalmente auditados pelos órgãos de controle (FUNEP, 2019). Nesse sentido, não se teve conhecimento de docentes da FCAV com pesquisas junto ao mercado gerenciadas por outra Fundação.

Diante desse critério de segregação, verificou-se que a FCAV contou entre 2011 e 2016 com 168 docentes com projetos na Funep, o que representa 52% do total da FCAV. Esses docentes constituem o “Grupo 1”, logo, os docentes que não apresentaram projetos com o mercado estão no “Grupo 0”.

A Tabela 1 apresenta os resultados da análise discriminante para a amostra de observação.

Tabela 1 – Análise Discriminante

Variáveis	Média Grupo 0	Média Grupo 1	Média da amostra	Erro Desvio da Amostra	Lambda de Wilks	Z	Significância
Projetos com Financiamento Externo Público	3	5	4	5	0,953	14,475	0,000
Orientações de TCC	3	7	5	7	0,945	17,203	0,000
Orientações de Mestrado	6	7	7	5	0,981	5,554	0,019
Orientações de Doutorado	5	5	5	4	0,998	0,641	0,424
Número de Artigos	34	34	34	26	1	0,084	0,772
Número de Citações Scopus	399	449	428	1.050	0,999	0,16	0,689
Índice H	8	8	8	7	1	0,009	0,925
Índice de Produção por Docente	2	3	3	2	0,998	0,488	0,485
Média de Produção por Docente	5	5	5	5	0,994	1,854	0,174
Número de Docentes	127	168	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: Estatística M de Box = 44,83; Significância (p-valor = 0,000).

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

O Teste M de Box (44,83, p-valor = 0,000) rejeitou a hipótese nula da igualdade das matrizes de covariância entre os grupos (HAIR Jr. *et al.*, 2009). Os Lambdas de Wilks são próximos a 1 e sinalizam que não há maiores diferenças de variações entre as médias dos dois grupos.

De imediato é possível verificar que o desempenho acadêmico em todas as dimensões apontadas é similar, observando-se que, em nenhuma das variáveis estudadas a performance dos docentes com recursos junto ao mercado é inferior àqueles que não possuem.

Diante desse cenário, pode-se inferir que a maior proximidade dos docentes com as empresas não traz prejuízos acadêmicos e não afeta negativamente a instituição de ensino. Tal constatação contrapõe algumas das críticas acerca da relação Universidade-Empresas, sobretudo aquelas que argumentam sobre o declínio da produção acadêmica resultante desse relacionamento, como é o caso dos estudos de Santana e Porto (2009) e Berni *et al.* (2015).

Ainda nessa vertente, em contrapartida ao estudo de Machado e Sartori (2018), a partir dos resultados deste trabalho verificou-se que a cooperação entre Universidade-Empresas não apresenta dificuldades para a captação de recursos (privados ou públicos), tendo em vista que no caso da FCAV os professores que têm projetos na Funep são os que mais obtêm recursos. Assim, tais docentes, além de não apresentarem dicotomia à universidade, ajudam os demais a obterem recursos públicos, tendo em vista o viés acadêmico e o impacto de suas publicações.

Nessa direção, constata-se que os docentes com atuação no mercado também são aqueles que apresentam uma maior quantidade de orientações nos níveis de Graduação e Mestrado, bem como no número de projetos financiados com recursos públicos. Assim, constata-se que uma maior aproximação com o mercado para o financiamento de pesquisas e bolsas é salutar para o ambiente de CT&I das universidades (LEMOS; CARIO, 2017).

Percebe-se, também, que a média das citações/docente daqueles que apresentam parcerias com o mercado é maior em comparação com aqueles que não possuem, além do nível de publicação no período ser semelhante, podendo-se compreender que as publicações do Grupo 1 apresentam maior impacto em relação àquelas do Grupo 0, corroborando as asseverações de Herculano e Norberto (2012), quanto à necessidade de buscar um foco maior em pesquisas que gerem publicações de impacto para a universidade e para a sociedade.

Nesse sentido, Herculano e Norberto (2012) discorrem que variáveis encarregadas de quantificar a produtividade dos docentes e seu índice de impacto têm seus resultados associados ao perfil do docente, isso é, a visibilidade, prestígio e confiabilidade do docente junto aos órgãos de fomento, em que para a FCAV verificou-se que ter projetos junto a Funep resulta em maior facilidade para captação de recursos junto aos órgãos de apoio à pesquisa.

Todos os resultados sinalizam que o envolvimento dos docentes em projetos com empresas para geração de tecnologia não concorre com os outros objetivos da FCAV, e sim o oposto, certas variáveis têm maiores resultados a partir da relação Universidade-Empresas, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Variáveis discriminantes

Variáveis	Estatística	Df 1	Df 2	Df 3	Estatística	Df 1	Df 2	Sig.
Projetos com Financiamento Externo Público	0,897	2	1	293	16,822	2	292	,000
Orientações de TCC	0,945	1	1	293	17,203	1	293	,000

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Avaliando todas as variáveis, somente os projetos com financiamento externo público e as orientações de TCC discriminam estatisticamente os grupos determinados *a priori*, de acordo com a Tabela 2.

Interessante destacar que, como os docentes com projetos na Funep são os que mais captam recursos, essa capacidade constitui um recurso organizacional da FCAV e ajuda a discriminar o perfil dos seus docentes (OLIVEIRA, 2016; LEMOS; CARIO, 2017).

Tal proposição vai ao encontro das considerações de Lemos e Cario (2017) acerca da relevância e papel determinante das instituições de fomento na consolidação de pesquisas.

Esse resultado demonstra que a captação de recursos em fontes privadas não é excludente à captação em fontes públicas, ao contrário; essa condição sugere que a competência na captação de recursos e a habilidade na gestão de projetos podem ser complementares e se apoiarem mutuamente.

Quanto às orientações, percebe-se que docentes com projetos junto a Funep espelham o mesmo desempenho daqueles que não o fazem, confirmando que a relação Universidade-Empresas não compromete a produtividade acadêmica desses profissionais, ao contrário, o Grupo 1 apresentou médias superiores para orientações de TCC e de Mestrado.

Ainda nessa perspectiva, Kannebley Jr., Carolo e Negri (2013) discorrem quanto à relevância de sinergia entre os esforços dos docentes tanto para as orientações voltadas à Graduação, como para aquelas direcionadas à Pós-Graduação, cujo entendimento para FCAV deriva do alinhamento entre esse número, seja para os docentes com projetos na Funep seja para os que não possuem. Adicionalmente, percebe-se que os professores estão comprometidos com ambas as vertentes de formação, tendo em vista a similaridade das médias, em que pese o destaque para Grupo 1.

Enfatiza-se a partir desses resultados a relevância da atuação conjunta entre universidades e empresas, vigorando como fator de ajuda mútua para alcançar os respectivos objetivos, contudo importa também postular que tal associação deve ser pensada para agregar valor para seus agentes, uma vez que os docentes já carregam em sua carga horária as funções relativas a ensino, pesquisa e extensão, e sobrecarregá-los tende a impactar negativamente no seu desempenho acadêmico, culminando em queda no montante de publicações e inércia nas pesquisas (SANTANA; PORTO, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação Universidade-Empresas é explorada sobremaneira pelas chamadas universidades inovadoras, instituições caracterizadas por discentes e docentes com condutas voltadas ao empreendedorismo, e que quando inseridos em um ecossistema universitário favorável, a partir da combinação infraestrutura de qualidade e capital financeiro disponível, promovem desenvolvimento econômico e social.

Respaldadas na abordagem da *Triple Helix*, as universidades têm em seu âmago o papel de produzir conhecimento e formação de qualidade, mediante criação de ambientes que incentivem a combinação de esforços em atividades empresariais e acadêmicas, em razão do notório benefício de tal cooperação para as instituições que englobam as hélices do modelo.

Isso posto, é importante ressaltar que o desempenho acadêmico de uma universidade perpassa diretamente pelo trabalho dos seus docentes que, em última instância, são os vértices que convergem as ações em ensino, pesquisa e extensão, além de atuarem como dirigentes nas práticas de interação entre a universidade e as empresas.

Diante desse cenário, foram considerados todos esses fatores com intuito de avançar na discussão acerca dos prós e contras da relação Universidade-Empresas para o desempenho dos docentes, com vistas a responder à questão que motivou a realização deste estudo e alcançar o objetivo da pesquisa.

Assim, todos os resultados obtidos sinalizam que o envolvimento dos docentes da FCAV em projetos com empresas para geração de tecnologia não concorrem com os outros objetivos da instituição, e sim o oposto, certas variáveis têm maiores rendimentos a partir da relação Universidade-Empresas, caso dos projetos com financiamento externo público e as orientações de TCC.

No que respeita à performance dos docentes, pode-se ratificar que o desempenho acadêmico em todas as dimensões apontadas é similar, destacando-se que em nenhuma das variáveis estudadas o rendimento dos docentes com recursos junto ao mercado, Grupo 1, é inferior àqueles que não possuem, Grupo 0.

Diante de tais fatos, nota-se que os docentes com atuação junto ao mercado também são aqueles que apresentam uma maior quantidade de orientações nos níveis de Graduação e Mestrado, bem como no montante de projetos financiados com recursos públicos.

Convém explicar que, apesar da relação Universidade-Empresas não ter impactado de forma negativa no desempenho dos docentes, sinalizando até benefícios para o caso da FCAV, ainda existem ajustes necessários tanto por parte das empresas quanto por parte das universidades, para que tal relacionamento gere frutos no longo prazo e que possam ser revertidos para a sociedade. Essa proposição repousa no fato de que a cooperação ainda é vista por alguns gestores como mero patrocínio e não como uma parceria produtiva.

Desta forma, este trabalho apresenta implicações para o meio acadêmico, na medida em que denota as possibilidades de avanço no que diz respeito à criação de tecnologias e inovação; para o âmbito empresarial, dado que discorre acerca da importância das organizações atuarem como agentes transformadores, convertendo pesquisas em produtos e serviços comercializáveis; e para o Estado, à proporção que evidencia seu papel de intermediário legal, responsável por definir políticas públicas e fomentar financeiramente pesquisas e inovações.

Mostram-se como limitações da pesquisa a impossibilidade de segregar o docente, quando este tem vínculo com mais de um curso de Graduação da FCAV, além da restrição da amostra em virtude do número reduzido de observações. Concomitantemente, têm-se as dificuldades relacionadas à mutabilidade dos aspectos políticos, econômicos e empresariais no cenário brasileiro, que impactam diretamente os pilares da *Triple Helix* e por conseguinte a intensidade da relação entre Universidade-Empresas.

Para trabalhos futuros sugere-se investigar métodos para gestão da inovação e propriedade intelectual provenientes da relação Universidade-Empresas, apontados na literatura como um dos principais entraves para tal interação. Não obstante, pode-se desenvolver uma avaliação direcionada a estudos de múltiplos casos, separando os docentes por área de conhecimento, com vistas a avaliar de maneira mais ampla seu impacto, considerando que uma análise comparativa a esse nível possibilitaria identificar alguns pormenores dessa relação.

Além disso, fundamentado na constatação de que o elo entre Universidade-Empresas não traz prejuízos acadêmicos, ao contrário, resulta em maior captação de recursos para as universidades e tem grande potencial para gerar diferenciais competitivos para as empresas, é interessante estudar meios para minimizar as barreiras burocráticas oriundas de tal associação, com vistas a promover no longo prazo o desenvolvimento acadêmico, econômico e social.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, B.; ACOSTA, M.; ESPINOZA, B. Understanding innovation based on company optics: interpretation mistakes on the types of innovation developed. *Revista de Administração e Inovação*, v. 13, n. 4, p. 295-304, 2016.
- ARAÚJO, R. F. D.; ROCHA, E. M. P. D.; CARVALHAIS, J. N. Inovações em organizações públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração e Inovação*, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.
- ARBIX, G.; MIRANDA, Z. Políticas de Inovação em nova chance. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 90, p. 1-25, 2017.
- BASTOS, C. P.; BRITTO, J. Inovação e geração de conhecimento científico e tecnológico no Brasil: uma análise dos dados de cooperação da Pintec segundo porte e origem de capital. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 16, n. 1, p. 35-62, 2017.
- BATALHA, M. O.; CHAVES, G. D. L. D.; SOUZA FILHO, H. M. D. C&T e I para a produção agropecuária brasileira: mensurando e qualificando gastos públicos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 47, n. 1, p. 123-146, 2009.
- BERBEGAL-MIRABENT, J.; RIBEIRO-SORIANO, D. E.; GARCÍA, J. L. S. Can a magic recipe foster university spin-off creation? *Journal of Business Research*, v. 68, n. 11, p. 2.272-2.278, 2015.
- BERNI, J. C. A. et al. Interação Universidade-Empresa para a inovação e transferência de tecnologia. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 8, n. 2, p. 258-277, 2015.
- CALCAGNINI, G.; FAVARETTO, I. Models of university technology transfer: analyses and policies. *Journal of Technology Transfer*, v. 41, p. 1-6, 2015.
- CARVALHO, L. C. D.; MACHADO, D. D. P. N. Ambiente de Inovação: estudo comparativo entre três unidades de uma organização do setor metal-mecânico. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, v. 2, n. 1, p. 47-76, 2013.
- CHIARINI, T.; VIEIRA, K. P. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.
- CIRANI, C. B. S. et al. The Role of Public Institutions for Innovation Support in Brazil. *Brazilian Business Review*, v. 13, n. 6, p. 210-230, 2016.
- CLOSS, L. et al. Intervenientes na Transferência de Tecnologia Universidade-Empresa: o Caso PUCRS. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 16, n. 1, p. 59-78, 2012.
- COSTA, P. R. D. et al. Global Organization of Innovation and Cooperability in Brazilian Multinationals. *Journal of Technology Management & Innovation*, v. 12, n. 1, p. 13-25, 2017.
- CROSSAN, M. M.; APAYDIN, M. A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Management Studies*, v. 47, n. 6, p. 1.154-1.179, 2010.
- DABIC, M.; GONZÁLEZ-LOUREIRO, M.; DAIM, T. U. Unraveling the attitudes on entrepreneurial universities: The case of Croatian and Spanish universities. *Technology in Society*, v. 42, p. 167-178, 2015.
- DEWES, M. D. F.; DALMARCO, G.; PADULA, A. D. Innovation policies in Brazilian and Dutch aerospace industries: How sectors driven by national procurement are influenced by its S&T environment. *Space Policy*, v. 34, p. 32-38, 2015.
- DIAS, A. A.; PORTO, G. S. Gestão de transferência de tecnologia na Inova Unicamp. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 17, n. 3, p. 263-284, 2013.
- DOSSA, A. A.; SEGATTO, A. P. Pesquisas cooperativas entre universidades e institutos públicos no setor agropecuário brasileiro: um estudo na Embrapa. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, p. 1.327-1.352, 2010.
- DUTRÉNIT, G.; RIVERA-HUERTA, R.; VERA-CRUZ, A. O. Knowledge flows and linkage with universities: the vision of Mexican farmers. *Brazilian Journal of Science and Technology*, v. 3, art. 16, p. 1-22, 2016.

- 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, p. 109-123, 2000.
- FCAV. Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias. *Unesp*, 2018. Disponível em: <http://www.fcav.unesp.br/>. Acesso em: 3 fev. 2018.
- FRANKA, A. G. *et al.* The effect of innovation activities on innovation outputs in the Brazilian industry: Market-orientation vs. technology-acquisition strategies. *Research Policy*, v. 45, n. 3, p. 577-592, 2016.
- FREEMAN, C. The “National System of Innovation” in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, p. 5-24, 1995.
- FRIEDERICHSEN, R. *et al.* Adapting the innovation systems approach to agricultural development in Vietnam: challenges to the public extension service. *Agriculture and Human Values*, v. 30, p. 555-568, 2013.
- FUENTES, C. D.; DUTRÉNIT, G. Geographic proximity and university–industry interaction: the case of Mexico. *The Journal of Technology Transfer*, v. 41, p. 329-348, 2016.
- FUNEP. Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão. *Funep*, 2019. Disponível em: <http://www.funep.org.br>. Acesso em: 1º mar. 2019.
- GARNICA, L. A.; TORKOMIAN, A. L. V. Gestão de tecnologia em universidades: uma análise do patenteamento e dos fatores de dificuldade e de apoio à transferência de tecnologia no Estado de São Paulo. *Gestão & Produção*, v. 16, n. 4, p. 624-638, 2009.
- GELINSKI JÚNIOR, E. *et al.* Sistemas de inovação do Agronegócio Brasileiro. *Desenvolvimento em Questão*, n. 28, p. 279-317, 2014.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRUPO GBD UNESP. Indicadores referentes à produção científica e tecnológica. *Portal PROPe*, 2019. Disponível em: <http://www.institucional.grupogbd.com/PortalPROPe/unesp/fcav/>. Acesso em: 20 maio 2019.
- HAIR JR., J. F. *et al.* Análise multivariada de dados. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- HERCULANO, R. D.; NORBERTO, A. M. Q. Análise da produtividade científica dos docentes da Universidade Estadual Paulista, Campus Marília/SP. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 17, n. 2, p. 57-70, 2012.
- IACONO, A.; ALMEIDA, C. A. S. D.; NAGANO, M. S. Interação e cooperação de empresas incubadas de base tecnológica: uma análise diante do novo paradigma de inovação. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1.485-1.516, 2011.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2017*. 2017. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206. Acesso em: 6 abr. 2018.
- KANNEBLEY JR., S.; CAROLO, M. D.; NEGRI, F. D. Impacto dos fundos setoriais sobre a produtividade acadêmica de cientistas universitários. *Estudos Econômicos*, v. 43, n. 4, p. 647-685, 2013.
- KANNEBLEY JR., S.; PRINCE, D. D. Restrição financeira e financiamento público à inovação no Brasil: uma análise com base em microdados da Pintec. *Nova Economia*, v. 25, n. 3, p. 553-574, 2015.
- KIEFT, A.; HARMSEN, R.; HEKKERT, M. P. Interactions between systemic problems in innovation systems: The case of energy-efficient houses in the Netherlands. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 24, p. 32-44, 2017.
- LEMOS, D. D. C.; CARIO, S. A. F. Os sistemas nacional e regional de inovação e sua influência na interação universidade-empresa em Santa Catarina. *Revista de Gestão*, v. 24, n. 1, p. 45-57, 2017.
- LUNDBERG, H. Triple Helix in practice: the key role of boundary spanners. *Journal of Innovation*, v. 16, p. 211-226, 2013.
- MACHADO, D. D. P. N.; BARZOTTO, L. D. C. Ambiente de inovação em instituição hospitalar. *Revista de Administração e Inovação*, v. 9, n. 1, p. 51-80, 2012.
- MACHADO, H. P. V.; SARTORI, R. Conhecimento e inovação no âmbito da cooperação entre universidade e empresa: um estudo de caso. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, p. 483-507, 2018.
- MACIEL, M. L. Hélices, sistemas, ambientes e modelos: os desafios à Sociologia da Inovação. *Sociologias*, n. 6, p. 18-29, 2001.
- MAZZOLENI, E. M.; OLIVEIRA, L. G. D. Inovação tecnológica na agricultura orgânica: estudo de caso da certificação do processamento pós-colheita. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 48, n. 3, p. 567-586, 2010.
- MCTIC. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação 2018*. 2018. Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html.
- NOBRE, E. A. *et al.* Capacidade de inovação nas empresas incubadas. *Holos*, v. 3, p. 198-217, 2016.

- OECD. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting Reporting and Using Data on Innovation*. 4. ed. Paris: OECD and Eurostat, 2018.
- OLIVEIRA, J. J. D. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: poder, política e burocracia na arena decisória. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 59, p. 129-147, 2016.
- PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, v. 13, n. 6, p. 343-373, 1984.
- PIRES, E. A.; QUINTELLA, M. A. T. Política de propriedade intelectual e transferência de tecnologia nas universidades: uma perspectiva do Nit da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. *Holos*, v. 6, p. 178-195, 2015.
- QUANDT, C. O.; BEZERRA, C. A.; FERRARESI, A. A. Dimensões da inovatividade organizacional e seu impacto no desempenho inovador: proposição e avaliação de um modelo. *Gestão & Produção*, v. 22, n. 4, p. 873-886, 2015.
- ROSA, L. ITSM: um caso de sucesso do Modelo Tríplice Hélice. *Revista de Administração da UFSM*, v. 7, edição especial, p. 55-69, 2014.
- SANTANA, É. E. D. P.; PORTO, G. S. E agora, o que fazer com essa Tecnologia? Um estudo multicaso sobre as possibilidades de transferência de tecnologia na USP-RP. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 13, n. 3, p. 410-429, 2009.
- SANTOS, D. F. L. *et al.* Inovação e desempenho no agronegócio: evidências em uma microrregião do Estado de São Paulo. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 42, p. 442-483, 2018.
- SANTOS, D. F. L.; BASSO, L. F. C.; KIMURA, H. The trajectory of the ability to innovate and the financial performance of the Brazilian industry. *Technological Forecasting & Social Change*, v. 127, p. 258-270, 2018.
- SCHUT, M. *et al.* Do mature innovation platforms make a difference in agricultural research for development? a meta-analysis of case studies. *Experimental Agriculture*, v. 54, n. 1, p. 1-24, 2016.
- SEREIA, V. J.; STAL, E.; CÂMARA, M. R. G. D. Fatores determinantes da inovação nas empresas agroindustriais de carne. *Nova Economia*, v. 25, n. 3, p. 647-672, 2015.
- SZNITOWSKI, A. M.; SOUZA, Y. S. D. Capacidade de assimilação de conhecimentos e tecnologias no setor primário: Estudo de casos em grandes propriedade rurais produtoras de soja. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 18, n. 2, p. 171-185, 2016.
- TONELLI, D. F.; ZAMBALDE, A. L. Fatores de sucesso de uma inovação no contexto universitário: um estudo de caso do setor pecuário. *Ciência e Agrotecnologia*, v. 33, n. 4, p. 1.118-1.124, 2009.
- TURNER, J. A. *et al.* Unpacking systemic innovation capacity as strategic ambidexterity: How projects dynamically configure capabilities for agricultural innovation. *Land Use Policy*, v. 68, p. 503-523, 2017.
- UNESP. Universidade Estadual Paulista. *Repositório institucional Unesp*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/>. Acesso em: 29 maio 2019.

Feiras Colaborativas e Economia Criativa em Caruaru, Pernambuco

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.286-307>

Recebido em: 14/6/2019

Aceito em: 20/5/2020

Elisabeth Cavalcante dos Santos,¹ Camila de Melo Silva²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as feiras colaborativas que constituem a Economia Criativa da cidade de Caruaru-PE. Para isso buscou-se identificar o perfil dos seus empreendimentos e empreendedores(as) e compreender como ocorrem os processos de produção, circulação e consumo. Foi adotada abordagem qualitativa, e a pesquisa caracteriza-se como descritiva. Foram realizadas visitas a cinco feiras colaborativas e oito entrevistas abertas e semiestruturadas com produtores(as) locais que participam das feiras estudadas. Como resultados, constatou-se que as feiras colaborativas têm valorizado marcas autorais locais e gerado oportunidades para produtores iniciantes exporem, divulgarem e venderem seus produtos, bem como realizarem parcerias. Verificou-se também que a maioria dos empreendedores que participam das feiras são mulheres, e que estas sentem diferenças em relação às feiras colaborativas independentes e aquelas promovidas por órgãos públicos, como a prefeitura da cidade. Ressaltou-se a importância dessas feiras na inserção profissional de jovens recém-formados, que possuem empreendimentos com forte posicionamento social e ambiental, o que os diferencia dos negócios locais. Por fim, dois pontos foram destacados: a importância de se compreender a dinâmica da economia criativa a partir do contexto na qual ela se insere e que a atuação em feiras aparece como alternativa à situação de desemprego, por meio da inserção num mercado informal, atrelada a uma situação de vulnerabilidade dos agentes entrevistados.

Palavras-chave: Economia da cultura. Economia criativa. Feiras colaborativas.

COLLABORATIVE FAIRS AND CREATIVE ECONOMY IN CARUARU, PERNAMBUCO

ABSTRACT

This work aims to analyze the collaborative fairs that constitute the Creative Economy of the city of Caruaru-PE. To do this, sought to identify the profile of their enterprises and entrepreneurs, and understand how the processes of production, circulation and consumption occur. A qualitative approach was adopted, and the research is characterized as descriptive. Visits were made to 5 collaborative fairs, and 8 opens and semi-structured interviews with local producers who participate in the studied fairs. As a result, it was found that collaborative fairs have valued local copyright brands and created opportunities for beginning producers to exhibit, advertise and sell their products, as well as to establish partnerships. It was also found that the vast majority of entrepreneurs who participate in the fairs are women, and that they feel differences in relation to independent collaborative fairs, and those promoted by public bodies, such as the city hall. It was emphasized the importance of these fairs in the professional insertion of young graduates, who have enterprises with a strong social and environmental position, which differentiates them from local businesses. Finally, two points were highlighted: the importance of understanding the dynamics of the creative economy from the context in which it is inserted; and that the performance in fairs appears as an alternative to the unemployment situation, through an insertion in an informal market, linked to a situation of vulnerability of the agents interviewed.

Keywords: Culture economy. Creative economy. Collaborative fairs.

¹ Doutora em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro Acadêmico do Agreste (CAA). <http://lattes.cnpq.br/4908041021886939>. <https://orcid.org/0000-0003-3133-7290>. elisabeth.csantos@ufpe.br

² Graduada em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro Acadêmico do Agreste (CAA). <http://lattes.cnpq.br/7270725023920512>. <https://orcid.org/0000-0001-9208-5619>. kamillamellosilva.cm@gmail.com

O conceito de Economia Criativa surge no contexto europeu da década de 90, a partir da noção de “indústrias culturais”, que englobam atividades relacionadas à indústria cultural e às artes, juntamente a atividades anteriormente não relacionadas à ideia de criatividade, como desenvolvimento de *softwares*, *games*, etc. (VIVANT, 2013). Para Florida (2002), é uma economia que cresce por meio da capacidade que possui de atrair uma classe criativa, que se caracteriza por ser diversa e bem qualificada, e que é capaz de criar novas ideias, novos modelos de negócios e desenvolvimento regional.

Para Vivant (2013), a Economia Criativa refere-se ainda a estratégias de desenvolvimento econômico, comprometidas pela lógica industrial. Para além dessa lógica industrial, entretanto, observa-se na Economia Criativa a existência de distintos segmentos, com diferentes demandas, como aqueles ligados às produções artísticas. Afinal, entendida sob uma perspectiva ampla, essa economia corresponde a um “ciclo que engloba a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usam a criatividade, o ativo intelectual e o conhecimento como principais recursos produtivos” (CAIADO, 2008, p. 3).

Em termos quantitativos e econômicos, a Economia Criativa mostra-se relevante, por exemplo, por ter sido a área menos impactada diante do cenário econômico adverso do período 2013-2015, quando comparada à totalidade da economia nacional, de acordo com dados da Firjan (2016). A participação do PIB Criativo no PIB brasileiro cresceu de 2,56% para 2,64%, mantendo a tendência observada desde meados da década passada. Como resultado, a área criativa foi responsável por gerar uma riqueza de R\$ 155,6 bilhões para a economia brasileira no ano de 2015, valor equivalente à soma dos valores de mercado das marcas Facebook, Zara e L’Oréal reunidas (FIRJAN, 2016).

Em Pernambuco, de acordo com dados de 2017 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 2019), observa-se um total de 41.182 microempreendedores individuais, 10.629 estabelecimentos formais, 51.811 empresários e 132.956 pessoas ocupadas formalmente na Economia Criativa. Na cidade de Caruaru-PE, local onde se desenvolveu a pesquisa, essa Economia é formada por 1.751 microempreendedores individuais, 672 estabelecimentos formais, 2.423 empresários e 5.969 pessoas ocupadas formalmente. Tais números são relevantes para uma cidade de estimadamente 356.872 habitantes em 2018, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inserida numa região marcada por forte índice de informalidade (ALMEIDA PEREIRA, 2018).

Neste trabalho, entende-se que as feiras colaborativas estimulam o desenvolvimento de da Economia Criativa local. No município de Caruaru-PE, situado no Agreste de Pernambuco, historicamente marcado pela cultura do comércio, informalidade, pela produção ligada à confecção, e também pela cultura do artesanato feito em barro e do pífano (SANTOS; HELAL, 2017, 2018; SÁ, 2018a, 2018b), observa-se, nos últimos anos, o crescimento dessas feiras colaborativas, protagonizadas por profissionais de diferentes áreas, que encontram ali uma forma de inserir suas pequenas produções no mercado.

Diante desse contexto, este trabalho buscou analisar as feiras colaborativas que constituem a Economia Criativa da cidade de Caruaru-PE. Para tanto, buscou-se identificar o perfil dos empreendimentos e empreendedores que atuam nessas feiras, e compreender como ocorrem os processos de produção, circulação e consumo dos produtos comercializados. Acredita-se que novos formatos de organizações e de trabalho têm surgido e se desenvolvido nos últimos anos diante de uma maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, associada ao crescimento da chamada econo-

nia criativa, principalmente nos contextos tidos como periféricos. Daí a necessidade de entender essa “nova” economia, e as formas de trabalho que a ela estão associadas, a partir de uma análise crítica.

APOIO TEÓRICO

Economia Criativa

Nesta seção, parte-se do pressuposto de que o conceito de Economia Criativa, que ganha força nos anos 90, deriva de uma discussão anterior, que diz respeito à Economia da Cultura, que começa a ganhar força no pós-Segunda Guerra, sendo reconhecida nos anos 70 (TOLILA, 2007). Essa economia tem como base o entendimento da cultura como um “recurso”, que pode ser utilizada para diversas finalidades, entre elas o desenvolvimento econômico, promoção de cidadania e lutas por justiça e igualdade social.

Nessa lógica, a cultura passa a ser vista como dotada de utilidades práticas, o que faz com que as instituições comecem a compreendê-la como alvo de investimento e como qualquer outro recurso que pode trazer algum retorno, seja incentivos fiscais, comercialização, conversão de uma atividade não comercial em comercial, etc. O importante é que haja algum resultado, “por exemplo, na saúde, na educação, na formação de capital social ou no apoio e reforço da sociedade civil” (YÚDICE, 2006, p. 33).

Cabe reforçar aqui que a visão da cultura como um recurso, destacada neste artigo, é um modo muito particular de pensar a cultura, priorizando o seu lado tangível, material que pode ser produzido, comercializado, consumido e, conseqüentemente, ter retorno econômico mensurável. Entende-se, porém, que a cultura não se limita a essa visão, mostrando-se também imaterial e simbólica, expressando a autenticidade de um povo, seus valores, seus modos de ser, de ver e compreender o mundo e a história.

Os modelos de negócio criados a partir da economia da cultura, que priorizam a inovação e uso da criatividade, são as formas que os empreendimentos adquirem ao arranjar, de modo particular, os componentes de uma ou mais cadeias produtivas responsáveis pelo ciclo de um tipo de produto. Eles unem produção, distribuição e consumo, e balanceiam os interesses dos consumidores e dos integrantes do próprio negócio. Para analisar os modelos de negócio cultural é necessário diferenciar os níveis de produção, de distribuição e de consumo, de acordo com Doria (2007).

O nível da produção envolve as relações necessárias para a produção de um determinado bem cultural, sejam elas relações industriais, comerciais, de intermediação, pessoais com artistas, contratos com fornecedores ou compradores, *royalties* cabíveis, etc. O nível da distribuição, por sua vez, envolve a disseminação do produto no mercado, podendo ser meios físicos ou eletrônicos, abrangendo os elos da cadeia logística, as relações comerciais determinantes e as formas de venda correspondentes (pagamento à vista, a prazo, consignação, etc.). Já o nível do consumo refere-se ao mercado formado por aqueles a quem os bens se destinam, sejam empresas consumidoras, atacadistas ou varejistas, e os consumidores finais aos quais se direcionam as ações de *marketing*, quando cabíveis (DORIA, 2007).

O conceito de Economia Criativa, de acordo com Reis (2008), surgiu na Austrália em 1994, inspirado pelo projeto *Creative Nation*. Entre outros elementos, tal projeto defendia a importância do trabalho criativo, sua contribuição para a economia do país e o papel das tecnologias como aliadas das políticas culturais (REIS, 2008). Nesse sentido, a Economia Criativa surge como uma estratégia para estimular o mercado, ampliando os horizontes de possibilidade por meio de mudanças impulsionadas pela criatividade.

Apesar dessa compreensão sobre o surgimento da Economia Criativa, existem prenúncios desse entendimento desenvolvidos na obra de Celso Furtado, economista brasileiro, desde a década de 70, quando o autor acusava o imperialismo velado que mantinha o Brasil em situação econômica de dependência (PACHECO; BENINI, 2018). A criatividade seria o mote da teoria de desenvolvimento econômico do economista, que acreditava ser possível combater as desigualdades existentes no contexto brasileiro, decorrentes das estruturas de concentração de poder (PACHECO; BENINI, 2018).

Ademais, na literatura sobre Economia Criativa, a criatividade aparece como uma importante ferramenta para a criação de cidades menos desiguais, mais sustentáveis, mais flexíveis para lidar com as adversidades, culturalmente diversas, e com maiores possibilidades de comunicação e compartilhamento entre as pessoas (LANDRY, 2008). John Howkins denomina essas cidades criativas de ecologias criativas, e frisa que, nesses locais – caracterizados por ampla circulação de pessoas diferentes, mercados ativos, ambientes estruturalmente adequados, e maiores redes de banda larga – “o aprendizado é mais rápido, a colaboração é mais fácil e a novidade é mais estimulante” (HOWKINS, 2011, p. 126).

De modo geral, Economia Criativa é entendida como um

ciclo que engloba a criação, produção e distribuição de produtos e serviços que usam a criatividade, o ativo intelectual e o conhecimento como principais recursos produtivos. São atividades econômicas que partem da combinação de criatividade com técnicas e/ou tecnologias, agregando valor ao ativo intelectual. Ela associa o talento a objetivos econômicos. É, ao mesmo tempo, ativo cultural e produto ou serviço comercializável e incorpora elementos tangíveis e intangíveis dotados de valor simbólico (CAIADO, 2008, p. 3).

Desse modo, percebe-se que, diferentemente da economia tradicional, de manufatura, agricultura e comércio, a Economia Criativa, basicamente, foca no potencial individual ou coletivo para produzir bens e serviços criativos.

De acordo com as Nações Unidas (2012), as atividades do setor estão baseadas no conhecimento e produzem bens tangíveis e intangíveis, intelectuais e artísticos, com conteúdo criativo e valor econômico. Além disso, essa Economia seria movida por uma classe criativa, formada por trabalhadores altamente qualificados, que desenvolvem uma ampla variedade de trabalhos, atuando em segmentos diversos e bem remunerados, e que compartilham de um mesmo *ethos*, que valoriza a criatividade, a individualidade, a diferença e o mérito (FLORIDA, 2002).

De acordo com as informações expostas, aparentemente a Economia Criativa é muito semelhante ao que diz a literatura sobre Economia da Cultura. Percebemos, entretanto, as diferenças entre as duas, quando entendemos o escopo de cada uma delas. Miguez (2007) comenta que existe dentro do campo de estudos da cultura a tendência

a se considerar a Economia Criativa como ampliação do campo da Economia da Cultura, da mesma forma que a Economia da Cultura pode ser vista como uma ampliação do campo da Economia da Arte – até porque, no conjunto, a Economia Criativa reúne setores, práticas e dinâmicas socioeconômicas que, a rigor, não são estranhas ao campo da Economia da Cultura.

Para Sanguinet, Calvete e Waismann (2016), “a Economia Criativa é composta por uma gama de setores superior à da Economia da Cultura, o que torna a primeira mais abrangente e diversificada” (p. 284), tendo em vista que envolve áreas como tecnologia, *design*, entre outras. Percebe-se que o debate sobre o que está sendo chamado de Economia Criativa não surgiu do zero. Segundo Miguez (2007, p. 98), muito ao contrário, beneficia-se “do importante e indispensável repertório de reflexões que, ao longo dos últimos cinquenta anos, deram corpo ao que chamamos de Economia da Cultura”.

Importante destacar que a Economia Criativa ganha destaque num momento de reestruturação produtiva, na qual muitas pessoas veem a necessidade de recorrer aos chamados trabalhos autônomos que, como afirma Valiatti (2017), são, basicamente os profissionais em ocupações criativas (consultores, designers, artesãos, etc.). Nesse sentido, Sanguinet, Calvete e Waismann (2016, p. 284-285) apontam para uma reflexão fundamental:

A Economia Criativa põe em primeiro plano uma análise economicista de curto prazo na mensuração das atividades e seu efeito multiplicador para a geração de emprego, renda, arrecadação de impostos, valor agregado, etc., que é tão caro aos economistas. Assim, ficam relegadas a um segundo plano as discussões que são centrais nas atividades culturais: identidade, emancipação, autonomia e desenvolvimento social e territorial.

Além disso, os autores destacam o expressivo percentual de trabalhadores informais no setor, principalmente na área de cultura, devido ao alto número de fechamentos de postos de trabalhos formais, bem como baixa contribuição previdenciária, o que leva à situação de insegurança dos trabalhadores da cultura, que compõem a chamada Economia Criativa, “tendo em vista que não poderão usufruir de direitos trabalhistas como aposentadoria, pensão ou licenças como saúde, acidente do trabalho, maternidade, etc.” (SANGUINET; CALVETE; WAISMANN, 2016, p. 294).

Nesse sentido Vivant (2013), em pesquisa sobre as condições dos trabalhadores criativos, lança crítica à noção de cidades criativas, mostrando suas contradições. A autora aponta para a existência de forte precarização dos trabalhadores, destacando dificuldades que estes agentes vivenciam no que se refere ao acesso a locais de trabalho, de comércio e até mesmo residenciais. Desse modo, a autora combate a aplicação de “um brilho criativo a estratégias neoliberais”, como a flexibilização do trabalho, chamando a atenção para “a criatividade como uma alternativa frente à precariedade” (VIVANT, 2013, p. 62, tradução nossa).

Em relação aos diferentes segmentos que compõem essa Economia Criativa, o primeiro mapeamento foi realizado em 1998 no Reino Unido. Este mapeamento mostrou que a Economia Criativa representava 8% da atividade econômica total e empregou entre 7% e 8% da população ativa, na época. Para as definições dos setores criativos foram consideradas “aquelas atividades que têm origem na criatividade, habilidade e talento individual, e que potencializam a geração de riqueza e empregos através da geração e

exploração da propriedade intelectual” (NEWBIGIN, 2010, p. 21). Nesse exercício foram identificados 13 setores de maior potencial, as chamadas atividades criativas. Este estudo foi realizado pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esporte (DCMS), e os 13 setores identificados foram: Artesanato, Arquitetura, Artes Cênicas, Artes e Antiguidades, Cinema, *Design*, Editorial, Moda, Música, Publicidade, *Software*, *Software* Interativo de Lazer (*video games*) e Televisão e Rádio.

“Os setores criativos são aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social” (MINISTÉRIO..., 2011, p. 22). De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) para a Economia Criativa, são quatro as áreas criativas e nove os setores criativos: área de *Patrimônio*, que compreende os sítios culturais (sítios arqueológicos, museus, bibliotecas, exposições, etc.) e as expressões culturais tradicionais (artesanato, festivais, celebrações); a área de *Artes*, que inclui as artes visuais (pinturas, esculturas, fotografia e antiguidades), e artes cênicas (música ao vivo, teatro, dança, ópera, circo, teatro de fantoches, etc.); a área de *Mídias*, que abrange dois setores: as editoras e mídias impressas (livros, imprensa e outras publicações) e audiovisuais (filmes, televisão, rádio e demais radiodifusões) e, por fim, a área de *Criações Funcionais*, que se dividem em *Design* (interiores, gráfico, moda, joalheria, brinquedos), em *Novas Mídias* (arquitetônico, publicidade, cultural e recreativo, pesquisa e desenvolvimento (P&D) criativo, outros serviços criativos digitais), e *Serviços Criativos*: arquitetônico, publicidade, cultural e recreativo, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) criativo, outros serviços criativos digitais (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Feiras

As feiras livres ou feiras populares surgiram no século 9º, na Europa, quando começaram a organizar espaços com o objetivo de suprir a população local. No Brasil tiveram origem ibérica, trazidas de Portugal, no período da colonização (ALMEIDA, 2009).

Conforme Mascarenhas e Dolzani (2008, p. 75), a feira livre tradicionalmente “constitui modalidade de mercado varejista ao ar livre, de periodicidade semanal, organizada como serviço de utilidade pública pela municipalidade e voltada para a distribuição local de gêneros alimentícios e produtos básicos”. Assim entendido, o conceito tradicional de feira livre remete à venda de produtos alimentícios e básicos.

Além disso, as feiras são territórios por vezes formatados pelos setores hegemônicos para a comercialização da mercadoria, mas que por aglomerar multidões, acabam resultando em expressivos espaços de sociabilidade. Essa sociabilidade acaba tornando-se alternativa ao projeto dominante, por se desenvolver marginalmente, “nos interstícios dos territórios ‘econômicos’” (MASCARENHAS; DOLZANI, 2008, p. 75).

Como espaços de sociabilidade, as feiras passaram a oferecer mais alternativas para os visitantes além da tradicional oferta de suprimentos, disponibilizando também cultura e arte, criando forte vínculo com a cultura e identidade locais (MASCARENHAS; DOLZANI, 2008), como acontece na cidade de Caruaru, cuja feira é reconhecida como patrimônio cultural imaterial brasileiro, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN):

[...] A Feira se firmou como um lugar de socialização, de permanente construção de identidades e de exposição da sabedoria e criatividade populares. A Feira de Caruaru, na verdade, são muitas feiras que compõem um lugar de referência viva da história do agreste pernambucano. Sintetizando a riqueza cultural do Nordeste, o maior centro de comércio popular do interior da região conta com 30 mil feirantes.

A Feira de Caruaru é também lugar de cultura, de memória e de continuidade de saberes, fazeres, produtos e expressões artísticas tradicionais – que continuam vivos no comércio de gado e dos produtos de couro, nos brinquedos reciclados, nas figuras de barro do Mestre Vitalino, nas redes de tear, nos utensílios de flandres, no cordel, nos poetas e repentistas, nas bandas de pífanos, nas gomas e farinhas de mandioca, nas flores, ervas e raízes medicinais (IPHAN, 2006, p. 15).

Nessa cidade percebe-se uma feira criada de forma desordenada, para escoar a produção dos(as) pequenos(as) produtores(as) locais, que atuam muitas vezes em fabricos e facções, no caso das confecções (PEREIRA, 2011), e em ateliês, muitas vezes no próprio lar, caracterizando as “oficinas-casas-ateliês”, no caso do artesanato (SÁ, 2018b). Dada a localização geográfica favorável da cidade, que está situada entre dois importantes eixos rodoviários, “que se cruzam leste/oeste, pela BR 232 e norte/sul pela BR 104” (LIRA, 2011, p. 110),³ a feira tomou grandes proporções. Após tomar várias ruas do centro da cidade, na década de 80 foi realizada a transferência da feira para o parque 18 de Maio, ficando os produtos organizados por setores conforme suas características (LIRA, 2011, p. 115).

Atualmente Caruaru conta com diversas feiras: a feira do artesanato, a feira do gado, a feira do Paraguai ou de importados, a feira da sulanca, a feira livre, que é subdividida em setores como frutas e verduras, raízes e ervas medicinais, troca-troca, flores e plantas ornamentais, couro, confecções populares, bolos, goma e doces, ferragens, artigos de cama, mesa e banho, fumo, produtos importados, mercado de farinha, mercado de carnes (IPHAN, 2006). Nessa cidade, a feira está tão presente na vida e história dos seus habitantes, que Sá (2018a) identifica um verdadeiro *habitus feirante*, ou seja, um verdadeiro jeito de ser feirante (que envolve saberes-fazeres relativos a negociar e vender produtos, gerenciar recursos, etc.), que rege práticas e relações sociais estabelecidas na cidade.

Para Erig e Melo (2015), as feiras são meios de sobrevivência e indicam que além dos aspectos econômicos, há um protagonismo dos aspectos culturais e simbólicos no plano das representações dos consumidores, não significando somente um sistema local de comercialização. Desse modo, as feiras livres, para além da simples comercialização, compra e venda de mercadoria, podem ser pensadas também como espaços não formais de aprendizagem, que revelam a dimensão educativa das cidades e da relação do trabalho com a formação humana (SOUZA, 2015).

³ “São espaços de produção dentro das residências espalhadas pela cidade, que atuam sob condições insalubres” (PEREIRA, 2011, p. 113). “Caracterizadas como um tipo de unidade produtiva prestadora de serviços especializados em uma etapa ou tarefa da confecção de determinada peça de roupa, que de modo subcontratado, ‘terceirizado informalmente’, conecta-se aos fabricos” (PEREIRA, 2011, p. 113).

A feira abriga diferentes motivações, variados nichos de mercado, o que faz com que as pessoas se sintam parte dessa cultura, desse espaço criado em razão delas. As motivações são diversas: a alimentação típica, o artesanato local, as apresentações artísticas, produtos importados, atividades lúdicas, simplesmente lazer, a feira sempre atrai as pessoas (ERIG; MELO, 2015).

Neste trabalho buscamos entender as feiras colaborativas na cidade de Caruaru que, diferente da feira tradicional dessa cidade, não acontece semanalmente, tendo periodicidade flexível, além de serem realizadas por profissionais ligados aos segmentos criativos anteriormente apresentados. Essas feiras colaborativas auxiliam o(a) pequeno(a) produtor(a) a expor e vender seus produtos em um espaço organizado e compartilhado, que geralmente é público, e se apresentam como um modelo de exposição e venda de produções independentes, ligadas aos diferentes setores criativos.

As feiras estudadas neste trabalho caracterizam-se por serem eventualmente criadas para unir diferentes marcas e públicos locais. São compostas por segmentos como artes, moda, gastronomia, artesanato, entre outros, o que permite que os(as) visitantes e consumidores(as) dessas feiras tenham uma ampla variedade de produtos e preços. O seu principal objetivo é promover o(a) empreendedor(a) local, valorizar o produtor(a) independente, promover a troca de ideias, experiências e cooperação.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é de abordagem qualitativa e caracteriza-se como descritiva (BARROS; SOUZA, 2007; FLICK, 2009; GERHARDT; SILVEIRA 2009; GIL, 2016). A coleta de dados foi feita mediante entrevistas abertas e semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987; GIL, 2016), pela necessidade de apreender significados atribuídos pelos(as) entrevistados(as).

Ao todo foram realizadas oito entrevistas abertas com produtores(as), de oito diferentes marcas, que participam das feiras colaborativas na cidade de Caruaru-PE. As entrevistas foram feitas no período de 8 a 22 de novembro de 2017, tiveram duração de 16 a 39 minutos, foram gravadas em áudios e transcritas posteriormente pelas autoras deste trabalho. O roteiro das entrevistas continha 25 questões e buscou entender o perfil dos(as) empreendedores(as) atuantes nas feiras colaborativas, como se dá a produção, distribuição e consumo dos seus produtos, o significado que atribuem ao seu empreendimento/marca, a caracterização e o entendimento que possuem sobre as feiras colaborativas, o entendimento que possuem sobre economia criativa e sua concepção sobre como as feiras colaborativas e a Economia Criativa poderiam contribuir para o desenvolvimento de Caruaru-PE.

A seleção dos(as) entrevistados(as) ocorreu por meio de participação das pesquisadoras como visitantes das feiras. Após conhecer as marcas que atuavam nas feiras visitadas, foi realizado contato por meio das redes sociais Instagram e WhatsApp, e solicitada a participação na pesquisa. Desse modo, foram marcadas entrevistas com os(as) produtores(as) que tinham disponibilidade, nos locais indicados pelos(as) entrevistados(as). As feiras colaborativas visitadas foram Mercado Criativo, Estação da Paixão, Semana Inteira UFPE, Ecoar e Feira Cria, e o conhecimento delas ocorreu por meio das redes sociais Instagram e Facebook.

O Mercado Criativo foi um evento organizado pela Fundação de Cultura e Turismo da prefeitura de Caruaru, que aconteceu nos dias 13, 14 e 15 de abril de 2017, na Rua Silvino Macedo, mais conhecida como a Rua da Má Fama. Foi uma feira composta por mais de 20 marcas na área de Economia Criativa da cidade, dos mais variados segmentos, entre eles moda, arte, decoração e gastronomia. As marcas que participaram do Mercado Criativo pagaram uma taxa à prefeitura para manutenção e estrutura do evento. A visita à feira aconteceu num sábado, no dia 15 de abril, no período da tarde.

A Estação da Paixão foi um evento coletivo organizado por artistas na antiga Estação Ferroviária de Caruaru, e ocorreu nos dias 14 e 15 de abril de 2017, período da Semana Santa comemorada na cidade. Nesse evento, além da feira colaborativa, que começava a partir das 16 horas, também aconteceram apresentações artísticas de músicos, declamação de poesia, gastronomia, entre outros. A feira colaborativa foi visitada no dia 15 de abril no período da tarde.

A Semana Integra UFPE/CAA é um evento de extensão promovido pela Coordenação de Extensão da universidade com participação de alunos, professores, técnicos, entre outros, com o objetivo de mostrar ao estudante novato um pouco do que acontece na UFPE. É um evento que promove palestra, exposição, apresentação artística, oficinas e a feira colaborativa. A 2ª feira do Integra CAA aconteceu nos dias 9 e 10 de agosto, no período da noite. Para poder participar os(as) empreendedores(as) tinham de enviar um e-mail informando nome dos participantes e descrição dos produtos que iriam vender. A visita aconteceu na quarta-feira, dia 9 de agosto no período da noite. Pôde-se observar produtos decorativos, roupas, bijuterias, entre outros.

A Feira Ecoar aconteceu dia 19 de agosto, na antiga Estação Ferroviária da cidade de Caruaru-PE. Organizada por alunos da Universidade Federal de Pernambuco, a Ecoar é uma feira cultural, que tinha como temática “arte, sustentabilidade e causas sociais com o propósito de transformar o meio em que vivemos”. Durante o evento ocorreu a feira colaborativa, cineclube, rodas de diálogos e intervenções culturais. A visita à feira foi no dia 19 de agosto de 2017, no período da tarde. Nesse horário foram realizadas a feira colaborativa e rodas de diálogos. As demais manifestações aconteceram no período da noite.

A Feira Cria foi um evento criado pelo Diretório Acadêmico de Design da Universidade Federal de Pernambuco-CAA, que tinha como objetivo apresentar à comunidade universitária as produções de estudantes do curso de Design. A feira aconteceu no dia 8 de novembro de 2017, na quadra esportiva da UFPE-CAA. Além da feira colaborativa foram realizadas oficinas, apresentações musicais e palestras. O conhecimento da feira deu-se por intermédio da rede social Instagram.

Para a análise das informações coletadas, foi utilizada a análise temática de conteúdo, que constitui importante etapa da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), na qual se descobrem “núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (p. 135). Assim, as informações coletadas foram transcritas literalmente e organizadas em categorias que atendem aos objetivos do trabalho, a saber: perfil dos entrevistados (sua idade, gênero, escolaridade, ocupação e sua principal fonte

de renda); características do empreendimento, do produto, da produção, distribuição e consumo; caracterização das feiras colaborativas de acordo com os(as) empreendedores(as) entrevistados(as) e entendimentos sobre Economia Criativa.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são caracterizados o perfil dos empreendimentos e empreendedores(as), a produção, distribuição, consumo e as feiras colaborativas.

Perfil dos empreendimentos e empreendedores(as) que fazem as feiras colaborativas

Nesta seção, parte-se do pressuposto de que, para compreender o fenômeno das feiras colaborativas, é importante compreender os diferentes empreendimentos envolvidos, bem como o perfil dos(as) empreendedores(as) que nelas atuam. Por meio dessa pesquisa percebe-se que esses(as) empreendedores(as) são produtores(as) independentes, que buscam oferecer produtos ou serviços ligados aos setores criativos, e que geralmente possuem posicionamento e mensagem social clara.

As entrevistadas 1 e 7 são responsáveis por dois empreendimentos de acessórios e bijuterias. Seus produtos são brincos, pulseiras, colares, anéis, e buscam atender prioritariamente ao público feminino, embora a marca da entrevistada 7 também produza para o público masculino e infantil. Apesar de serem do mesmo segmento, suas marcas carregam posicionamentos e mensagens diferentes. A entrevistada 1, por exemplo, preza pela sustentabilidade, uma vez que utiliza materiais recicláveis, como papelão, tecido, papel e cordão na produção dos acessórios. Já a entrevistada 7 enfatiza a “liberdade, delicadeza, personalidade e transformação” da mulher na sua marca.

Os empreendimentos das entrevistadas 4 e 5 são voltados para produção de roupas. A marca da entrevistada 5 é de vestuário para o público feminino, e seus produtos são cropped, vestidos, saias midi, pantacourt e quimonos. Sua marca procura trazer referências do universo afro-brasileiro, valorizando a cultura afro. Já a marca da entrevistada 4 é idealizada por uma estudante do curso de Comunicação Social na Universidade Federal de Pernambuco, que busca atender tanto ao público feminino quanto ao masculino com peças unissex. Seus produtos são calças, camisas, saias e vestidos. De acordo com a entrevistada 4, sua marca busca representar o agreste de Pernambuco, trazendo um “novo estilo, baseado na versatilidade e no conforto [...]”.

O empreendimento da entrevistada 3 é formado por quatro estudantes do curso de Design na Universidade Federal de Pernambuco que ainda não conseguem viver totalmente da sua marca, destacando-se que os auxílios estudantis concedidos pela universidade são sua principal fonte de renda. O empreendimento é um ateliê de experimento no qual elas confeccionam diversos produtos, por exemplo, roupas, adesivos, ímãs de geladeira, flâmulas, quadrinhos, acessórios de modas, carteiras e cartucheiras, bolsas e *nécessaires*. A marca trabalha a mensagem do empoderamento feminino.

A marca da entrevistada 2 também foi idealizada por estudantes de Design na Universidade Federal de Pernambuco. Seus produtos são chaveiros, máscaras de dormir e almofadas. A marca representa o público Geek e nerd por meio de mimos decorativos feitos de feltro.

A marca da entrevistada 6 é um estúdio de Design formado por três mulheres, todas formadas em Design pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente o estúdio desenvolve projetos de identidade visual e peças de comunicação visual, e também possui uma linha de papelaria personalizada. Seus produtos são pacotes de criação de marcas, incluindo material de divulgação (como cartões de visitas, pôsteres, catálogos, etc.), cadernos, agendas e planejadores. As empreendedoras também são idealizadoras de um evento anual que tem como objetivo unir e fortalecer as mulheres empreendedoras de Caruaru e região. Além da feira colaborativa, o evento conta com rodas de diálogos sobre o empreendedorismo e empoderamento feminino.

O entrevistado 8 é o idealizador de empreendimento que surgiu da necessidade de reaproveitar a madeira que sobrava do trabalho que fazia com seu pai. Seus produtos são de decoração e design de interiores, como vasos de plantas, luminárias, porta-lápis e lustre, tudo confeccionado com madeira reaproveitada. Sua marca trabalha com a mensagem de sustentabilidade e consumo consciente.

Diante do que foi apresentado sobre os empreendimentos e marcas, percebe-se que boa parte deles possui posicionamento social claro, veiculando mensagens associadas à sustentabilidade e empoderamento feminino. O fato de produzirem peças em pequenas escalas e localmente contribui para a sustentabilidade do negócio. Sobre as(os) empreendedoras(es) participantes das feiras colaborativas, constata-se que boa parte delas(es) são jovens e mulheres. Além das sete entrevistadas, nas feiras visitadas pôde-se observar também uma grande participação das mulheres expondo produtos. A idade das pessoas entrevistadas que participam dessas feiras colaborativas está entre 19 e 33 anos, e em sua maioria são estudantes universitárias. Duas das entrevistadas já possuem curso superior completo e apenas um dos entrevistados só tem o Ensino Médio.

Quando questionados na entrevista qual era a sua principal fonte de renda, somente três entrevistadas ainda não conseguem se manter com sua empresa, os demais empreendedores têm suas marcas como sua principal fonte de renda. O empreendimento pode, por vezes, ser um complemento de renda, como no caso da entrevistada 3, que afirma que todas as quatro empreendedoras da marca com a qual trabalha sobrevivem de auxílios estudantis da universidade. Em outros casos, a ajuda dos pais em alguns momentos, ou o trabalho paralelo desenvolvido com eles é essencial, como no caso da entrevistada 5 e do entrevistado 8, respectivamente.

Logo, percebe-se que as pessoas que empreendem nas feiras estudadas buscam se posicionar no mercado, mas não aderindo aos negócios tradicionalmente tidos como locais, como as feiras livres, os fabricos, as feições (LIRA, 2011; SÁ, 2018a; IPHAN, 2006), e sim trazendo novos modelos de negócios, com posicionamentos mais atuais, muitas vezes aprendidos nos cursos universitários. De todo modo, a feira colaborativa ainda se apresenta como meio de sobrevivência (ERIG; MELO, 2015) para essas pessoas, muitas vezes recém-formadas, num momento de reestruturação flexível, levando-as a desenvolverem trabalhos que podem ser caracterizados como autônomos (VALIATTI, 2017).

Produção, Distribuição e Consumo

De acordo com Doria (2007), o nível da produção envolve todas as relações que se colocam para produzir um determinado bem cultural, sendo evidente a existência de uma diversidade de práticas culturais, processos produtivos e tecnologias utilizadas. Os

produtos dos microempreendedores estudados estão dentro da área de criações funcionais, que é um dos setores da Economia Criativa, de acordo com a Unctad (NAÇÕES UNIDAS, 2012). Este grupo constitui indústrias mais impulsionadas pela demanda e voltadas à prestação de serviços, com a criação de produtos e serviços que possuam fins funcionais e ainda se divide nos seguintes subgrupos: Design (interiores, gráfico, moda, joalheria, brinquedos) e Novas Mídias (arquitetônico, publicidade, cultural e recreativo, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) criativo, outros serviços criativos digitais).

Durante as entrevistas realizadas foi possível perceber que as produções são confeccionadas, em sua maioria, totalmente pelas(os) empreendedoras(es), em suas próprias residências, e de forma artesanal, como pode ser constatado nos seguintes relatos:

Minha produção é feita em casa mesmo, tudo é feito por mim, em alguns acessórios tenho ajuda da minha mãe, como te falei minha mãe faz a parte do crochê, porque eu não sei bordar, não sei costurar essa parte de crochê. Então a parte de acessórios sustentáveis e papelão e retalhos de tecido, no outro eu utilizo linhas também... E os de aço que faço, tipo arame, eu utilizo arame de cerca elétrica, o meu padrao conseguiu com os amigos dele muito arame de cerca elétrica, daí eu tive a ideia de utilizar para não ter que comprar arame. O máximo que eu faço para não ter que comprar. Alguns acessórios que eu tenho em casa que não utilizo eu desmancho e utilizo as pecinhas, as pedrinhas, em outras peças ganho de outras pessoas também, é por aí (Entrevistada 1).

Nas nossas casas. A gente pretende montar um ateliê até porque a logística fica difícil porque vê, a gente tem uma peça que precisa passar pela mão de todas nós, então a gente tem que sair na casa de uma pra deixar a peça, sair da casa de uma, ir para minha casa e depois deixar na casa da outra, assim por diante. Os tecidos que mais utilizamos é o tecido de linho de algodão cru, papel Kraft e outros papéis e um pouco de tinta (Entrevistada 3).

Hoje em dia a gente trabalha totalmente em casa, então eu já tinha a máquina que eu comprei com o primeiro dinheiro que eu ganhei com a venda das roupas do primeiro desfile, aí eu comprei a máquina de costura, foi bem assim que eu cheguei aqui em Caruaru. E hoje em dia a gente já comprou a bancada, o equipamento de corte, o manequim (Entrevistada 5).

Entre as oito marcas entrevistadas, somente duas delas possuem produções fora de suas residências. São as marcas das entrevistadas 6 e 7. A produção de acessórios da marca da entrevistada 7 acontece dentro da sua loja, e é feita pela própria entrevistada que, algumas vezes, solicita a ajuda de amigos(as). Já a produção do empreendimento da entrevistada 6 ocorre em seu estúdio, no prédio da organização que a incubou durante 1 ano. Desse modo, percebe-se que o empreendimento recebeu todo o suporte de um órgão externo para o gerenciamento do seu negócio, e as empreendedoras envolvidas possuem uma divisão clara de tarefas entre elas, apesar de todas se envolverem na produção.

O entrevistado 8 aproveita o espaço de trabalho do pai para produzir suas peças à noite: “Na marcenaria do meu pai eu faço as peças à noite porque durante o dia eu trabalho com o meu pai e à noite eu faço as minhas peças, mas não todos os dias, porque se não a pessoa não vive” (Entrevistado 8). A entrevistada 5 fez o seu ateliê no espaço da garagem que a mãe e a avó utilizam para guardar sobras de materiais.

A entrevistada 2 menciona o fato de utilizar seu tempo vago em outros ambientes para realizar a produção: “[...] dependendo a gente leva para os cantos para fazer [as peças] esperando o tempo passar, às vezes a gente traz aqui pra faculdade e quando tem uma aula vaga aí costumamos, mas geralmente é em casa mesmo” (Entrevistada 2).

Diante do que foi exposto fica claro que o processo de produção das marcas entrevistadas acontece de modo artesanal e caseiro, como é comum na produção de confecções na região do agreste de Pernambuco (PEREIRA, 2011, SÁ, 2018a). A autonomia coloca essas(es) empreendedoras(es) no centro de suas atividades diárias, possibilitando a elas(es) um gerenciamento do seu próprio ritmo de trabalho e horários. Essa liberdade e autonomia de horários está ligada à oportunidade de gerir seus próprios negócios, ser patrão de si mesmo, podendo, desta maneira, associar as necessidades do trabalho com as questões pessoais e individuais, como aliar o trabalho com os estudos.

Essa mesma autonomia, entretanto, pode ser caracterizada como uma forma de flexibilização do trabalho, e entendida como uma estratégia neoliberal, de acordo com Vivant (2013). Como consequência, esses agentes criativos se veem numa situação de vulnerabilidade, uma vez que essas(es) empreendedoras(es) não possuem nenhum tipo de vínculo empregatício, pouca ou nenhuma garantia social estabelecida, sendo totalmente responsáveis pelo andamento do negócio, sem ao menos conseguirem sobreviver deles, em alguns casos, e sem uma distinção clara entre tempo de estudo, tempo de trabalho e tempo de lazer, o que reforça a relação feita por Valiatti (2017).

Em termos de distribuição, cabe destacar que as marcas ainda estão em processo de crescimento e expansão, e devido a isso, muitas delas ainda possuem limitações financeiras que não lhes permitem terem estabelecimento fixo para circulação dos seus produtos. Devido a isso, as feiras colaborativas e a Internet tornam-se aliadas na distribuição, pelos baixos custos envolvidos.

Entre os(as) oito entrevistados(as), somente uma empreendedora possui loja física para a distribuição dos seus produtos, a marca da entrevistada 7, que possui duas lojas, uma na cidade de Caruaru-PE e outra em Buíque-PE, além de disponibilizar suas peças na primeira loja colaborativa do agreste pernambucano, localizada em Caruaru, e também via Internet.

Parcerias com blogueiras na divulgação dos produtos também são utilizadas pelos(as) entrevistados(as). Essas parcerias são utilizadas como estratégia de divulgação, porque essas blogueiras são reconhecidas por serem formadoras de opinião. Desse modo, a informação chega ao público consumidor de forma direta, diferenciada e segmentada, por intermédio de pessoas que ao mesmo tempo são consumidoras e também possuem muitos seguidores nas páginas da Internet.

A Internet é o principal meio de distribuição dos produtos das(os) entrevistadas(os). As redes sociais Instagram e Facebook são as mais utilizadas para exposição dos produtos desses empreendedores, e as vendas ocorrem principalmente pelo Instagram. Apenas o empreendimento da entrevistada 6 possui um *site* com uma loja virtual, na qual se conclui a compra do produto.

O papel das feiras colaborativas na divulgação dos produtos é mencionado pelas entrevistadas 1, 2, 3 e 5, mas com um alcance menor que a Internet. Esse momento da feira, segundo as entrevistadas, é importante para o cliente ver fisicamente o produto que ele já admirava na Internet. Assim, pode-se afirmar que as feiras possuem um forte papel na divulgação e promoção dessas novas marcas.

A loja colaborativa da cidade também exerce papel importante na divulgação desses produtos, de acordo com as entrevistadas, por ser um espaço físico que reúne várias marcas diferentes. Essa loja foi inaugurada na cidade de Caruaru em 2016, com a proposta de reunir várias marcas locais num mesmo espaço físico. Para terem um espaço nessa loja física, os empreendedores precisam pagar uma taxa correspondente ao tamanho do espaço que alugam. Em troca, eles expõem seus produtos, e a equipe da loja se responsabiliza pela venda e pela geração de relatórios administrativos.

Com relação à entrega dos produtos aos consumidores, quando a venda acontece via Internet, geralmente a processo de entrega se dá via correios, ou por caronas de amigos conhecidos que estão indo em direção à cidade da entrega.

Segundo Doria (2007), as formas de distribuição envolvem a disseminação do produto pelo mercado por todos os meios físicos ou eletrônicos, abrangendo os elos da cadeia logística, as relações comerciais determinantes e as formas de venda correspondentes. Para esses microempreendedores, a Internet é uma grande aliada nas vendas dos produtos e essas novas ferramentas de comunicação social são importantes porque conseguem alcançar muitas pessoas gratuitamente. As feiras e a loja colaborativa são a representação física desses negócios, e além de fugirem dos modelos tradicionais, abrem espaços para novos microempreendedores, para artistas, cooperativas locais ou marcas de pequeno porte para exporem seus trabalhos. Para o consumidor, é uma ótima oportunidade de conhecer novos talentos e ter acessos a artigos exclusivos, valorizando a economia local.

Em termos de consumo, quando questionados sobre quem seriam os seus consumidores, muitas falaram de um “público alternativo”, pessoas com consciência de novos conceitos de economia, consumo consciente e apoio local: *“Então, são pessoas mais alternativas assim, que prezam pelas coisas diferentes, tipo, as pessoas que consomem meus produtos são pessoas mais conscientes, que têm consciência da importância do apoiar o local, do pequeno empreendedor”* (Entrevistada 1). Já a entrevistada 2 afirma: *“[...] são esse público geek e gamer, mas a gente percebe que quando a gente vai para as feiras, a gente percebe outras pessoas que acabam comprando. É um público mais alternativo”* (Entrevistada 2). As entrevistadas 3, 5, 6 e 7, por sua vez, reforçam o fato de a maioria dos consumidores de seus produtos serem mulheres.

Essa caracterização do público consumidor pelos próprios empreendedores mostra, de certo modo, que esses negócios criativos buscam balancear os interesses dos consumidores e dos integrantes do próprio negócio (DORIA, 2007), considerando que tanto os consumidores quanto os empreendedores são mais conscientes e preocupados com causas sociais e ambientais. Esse resultado também reforça a análise de Locatelli, Benavides e Souza (2014) que, ao analisarem o perfil do consumo em feiras de artesanato em Ilhéus, no Estado da Bahia, perceberam uma ressignificação no consumo, uma

vez que há uma “procura por produtos diferenciados e simpatia pelo artesanato”, passando o consumo “a incorporar um caráter extrapreço, dado pelas características subjetivas dos produtos transacionados nas feiras” (LOCATELLI; BENAVIDES; SOUZA, 2014).

Quando questionadas(os) sobre como eles conseguem identificar esse perfil consumidor, a resposta foi quase unânime: o Instagram é a ferramenta mais utilizada. O “novo” perfil consumidor, segundo as entrevistas, mostra que as mulheres exercem protagonismo como consumidoras desses produtos. Além disso, os(as) entrevistados(as) também destacam um perfil de consumidor que consome o que realmente é necessário, se preocupa com a reciclagem e reaproveitamento, com os danos ao planeta, com o coletivo, com a qualidade dos produtos, em vez da quantidade, e em estimular a produção local. Os termos colaborar e compartilhar foram recorrentes nas entrevistas.

As Feiras Colaborativas e a Economia Criativa na Cidade de Caruaru-PE

Após compreensão das marcas e agentes envolvidos, nesta seção serão analisados os aspectos relacionados às feiras colaborativas que vêm acontecendo na cidade de Caruaru-PE.

Quando os entrevistados foram questionados sobre quando surgiram as feiras colaborativas, muito deles não souberam responder com precisão, ou suas respostas quanto ao surgimento partem do momento em que eles começaram a participar das feiras colaborativas.

Eu fiz um evento aqui em 2015, é, foi em 2015 mesmo que foi o Caco, que foram cinco dias de evento, e nesses dias do evento eu coloquei também uma feirinha colaborativa eu não estou dizendo que foi a primeira, mas que eu já estava observando algumas ascensões de umas feirinhas tipo lá no circo 93 sabe, era um bar que passou por uma reforma que antigamente nos dias de domingo que eles não tinham muito movimento, eles chamavam algumas pessoas que produzem em pequena escala para exporem lá, eu acho que foi por aí que começou esse foco de feirinha colaborativa (Entrevistada 5).

Percebe-se que as feiras colaborativas que têm acontecido recentemente em Caruaru (cidade já conhecida pela feira da sulanca, de artesanato e outras) criam um espaço de socialização e geram novas oportunidades de negócios nos termos da Economia Criativa. Em Caruaru, as feiras colaborativas ocupam espaços e propõem uma nova experiência de compras, fortalecendo o mercado local, valorizando marcas autorais e gerando oportunidades para microempreendedores iniciantes, com pouco capital e sem lojas físicas.

As feiras colaborativas surgem com a proposta de criar espaços para que os(as) empreendedores(as) criativos(as) locais saiam do virtual, apresentem de perto sua produção e ganhem visibilidade. Desse modo, e de acordo com as entrevistas realizadas, elas acabam tornando-se mais um ambiente de divulgação e promoção dos produtos do que propriamente espaço de vendas dos bens e serviços. Nesse cenário de feira, o cliente não fica restrito só à compra, mas pode ir para encontrar amigos, apreciar exposições de artes, apresentações musicais e participar de rodas de diálogos.

Nesse sentido, as feiras colaborativas não fogem muito das tradicionais feiras livres existentes na cidade de Caruaru-PE, pois também são espaço de sociabilidade, com diversas ofertas, que fortalecem o senso de identidade local (MASCARENHAS; DOLZANI, 2008). A grande diferença dessas feiras estudadas é o seu foco na criatividade e posicionamento social dos produtos que são comercializados. Tais bens unem criatividade com técnicas, tecnologias e conhecimentos, por vezes aprendidos nas formações dos empreendedores (oriundos de cursos como Design, por exemplo), agregando valor por meio do ativo intelectual (CAIADO, 2008).

Nas entrevistas realizadas foi possível perceber dois tipos de feiras colaborativas que acontecem na cidade: aquelas independentes, organizadas pelas próprias marcas ou por coletivos da sociedade civil, e aquelas organizadas pela prefeitura. As diferenças entre essas feiras, apontadas pelas(os) entrevistadas(os), estão sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Feiras colaborativas independentes X Feiras colaborativas organizadas pela prefeitura

	FEIRAS COLABORATIVAS INDEPENDENTES	FEIRAS COLABORATIVAS ORGANIZADAS PELA PREFEITURA
Propósito da feira	Feiras com proposta de conscientização social e realização de atividades socioculturais, além do comércio dos produtos. Discutem temas emergentes através de oficinas e palestras. Focam o posicionamento social das marcas.	Visam a incentivar produtos locais, voltando-se à comercialização dos produtos.
Público	É frequentada por um público que já conhece a proposta dos coletivos ou do evento. É um perfil de consumidor mais consciente em incentivar a cultura local.	É frequentada por vários perfis, que não necessariamente conhecem as propostas das marcas. Isso acontece porque a prefeitura consegue investir mais em divulgação e alcança mais pessoas. Além disso, essas feiras são realizadas, geralmente, em datas comemorativas da cidade, quando aumenta o turismo local.
Organização	É organizada por um ou mais coletivos e as marcas são convidadas a participar. As marcas são responsáveis por levar sua própria infraestrutura (mesas, toldos, etc.) para expor seus produtos.	É organizada pela prefeitura, podendo contar com a ajuda de coletivos. A estrutura é fornecida pela prefeitura para que as marcas exponham seus produtos. Para participar, as marcas precisam se inscrever e aguardar a seleção, ou são convidadas pela própria prefeitura.
Divulgação	É realizada boca a boca, ou via redes sociais.	É realizada por rádio, jornais locais, TV, Internet.
Local	Lugar público ou concedido por amigos.	Lugar público onde estejam acontecendo eventos comemorativos da cidade.
Taxa de participação	Os organizadores não cobram para as marcas participarem da feira, e quando o fazem, são valores simbólicos para a manutenção do local.	Paga-se uma taxa para o organizador da feira, valor este que permite o fornecimento da estrutura de stands, geradores de energia, equipes de limpeza e segurança, entre outros itens.

Fonte: Elaboração própria.

Como apresentado no Quadro 1, as principais diferenças existentes entre as feiras colaborativas independentes e aquelas organizadas pela prefeitura são o ente que realiza a organização, a forma como essa organização é feita em termos de infraestrutura, divulgação, convite aos participantes, etc., e o pagamento ou não de taxas.

Vale também destacar as feiras colaborativas realizadas pela Universidade durante o evento de recepção para os novos alunos, com atividades voltadas também para os demais estudantes. O objetivo dessas feiras é mostrar as produções feitas pelos estudantes dos cursos, que utilizam ferramentas aprendidas na universidade, e constata-se maior participação dos estudantes do curso de Design. Desse modo, acredita-se que essa feira promovida pela universidade possui caráter formativo, diferenciando-se das outras duas expostas anteriormente.

A preocupação das feiras colaborativas independentes, organizadas pelas marcas ou pelos coletivos da sociedade civil, vai além do cunho comercial, como destacado pela entrevistada 3:

A gente vê o diferencial assim, essas feiras que a gente traz, traz muita cultura nelas, bandas, palestras, rodas de diálogos tem mesmo uma pauta assim, vamos falar sobre ocupação da estação, vamos falar sobre o dia da visibilidade da mulher lésbica, sabe? Traz pauta, e essas outras feiras [as feiras promovidas pela prefeitura] são mais voltadas para a feiras mesmo, para a venda, para o negócio, não é tão preocupada com a questão da cultura, a gente tem um diferencial que é a Flor & Ser que traz essa questão de vender com a loja colaborativa que tá trazendo agora esse questão de ocupar a rua da Má Fama que é tão invisibilizada pela questão LGBT, então são assim vários aspectos (Entrevistada 3).

A ideia de movimentar a economia local junto a ações sociais, culturais e criativas torna-se a identidade das feiras independentes. As feiras promovidas pela prefeitura buscam a promoção do apoio local, mas com uma vertente mais comercial, conforme dito na entrevista anterior, enquanto as feiras independentes buscam explorar os posicionamentos sociais das marcas. A entrevistada 6 também comenta essa diferença entre as feiras:

A [marca] já participou de feira dos dois jeitos, já participou de evento organizado pela prefeitura e são muito diferentes de feiras organizadas por coletivo. As da prefeitura geralmente têm uma taxa pra pagar, não são altas, mas tem, e geralmente segue a estrutura tipo do São João [data festiva na cidade de Caruaru], teve barracões que a gente pôde decorar do jeito que a gente quisesse, mas aí tinha a estrutura na Semana Santa também e eu percebo que mais voltado pra comércio e mercado mesmo as da prefeitura. Nas dos coletivos é mais o faça você mesmo, vamos contribuir do jeito que pode pra essa feira acontecer [...] e o conceito da marca é mais explorado nessa dos coletivos do que nas das prefeituras, é [como se] o simbolismo da marca importasse mais que a do comércio do que propriamente dito, apesar que também sejam voltadas para a comercialização, a feira tipo o coletivo do Cactos e a Fé Menina, elas têm o conceito, é o simbolismo mesmo muito maior de coletividade de união para o cenário artístico e cultural de Caruaru, que é pra Caruaru ir pra frente de novo (Entrevistada 6).

Além disso, os eventos organizados pela prefeitura alcançam um público mais diversificado do que aqueles feitos pelos coletivos. Como dito pela Entrevistada 1: *“A feira do mercado criativo [organizada pela prefeitura] teve uma divulgação bem forte. A prefeitura divulgou bastante, e conseguiu atingir um público que as feirinhas colaborativas não conseguem atingir”*.

Acredita-se que essas feiras têm sido uma saída positiva para os novos empreendedores nos tempos de crise, permitindo que os expositores saiam do ambiente virtual e tenham mais proximidade com o cliente, além da valorização da marca local. As feiras colaborativas dão a oportunidade de divulgar a marca e o produto, realizar novas parcerias e de aproximação física entre produtor(as) e cliente/consumidor(a). Desse modo, e segundo os(as) entrevistados(as), as feiras colaborativas são uma boa aliada para promover a economia criativa na cidade de Caruaru:

Ajuda muito porque tudo que gera renda aquece o comércio, tem muita gente que sobrevive do que faz na economia criativa mesmo, então isso já faz com que essa pessoa pague seus impostos, pague suas contas, pague sua alimentação, sua moradia, enfim. Muitas coisas que realmente ajudam, eu acredito que comprar do pequeno ajuda tanto a sociedade, principalmente se você pensar em uma sociedade local e isso faz com que a economia se desenvolva (Entrevistada 5).

As feiras colaborativas ajudam na divulgação dos produtos criativos e, querendo ou não, as feiras colaborativas geram a Economia Criativa porque são marcas que não querem só crescer, querem que a região cresça com ela, e Caruaru já é uma cidade de Economia Criativa, o alto do Moura, por exemplo, já uma Economia Criativa (Entrevistado 8).

Nas falas das(os) entrevistadas(os) foi possível observar que eles entendem a economia criativa como atividades artesanais ou qualquer outras que envolvam criatividade. O caráter coletivo, de inovação, saindo do convencional, de potencialização da realidade local, são elementos constantes nas suas falas.

Segundo Reis (2007), a Economia Criativa abrange todo o ambiente de negócios que existem em torno dos setores criativos. Ou seja, o produto criativo precisa gerar valor, produzir riqueza, assim, fazer um filme nas horas vagas com os amigos, ou confeccionar uma roupa para uso próprio, só irão fazer parte da Economia Criativa se gerarem renda, se alguém estiver lucrando diretamente com ela e para que o setor da Economia Criativa possa alavancar o desenvolvimento local precisa-se pensar na cadeia inteira (REIS, 2007). O produto artesanal pode ser classificado como Economia Criativa, mas a Economia Criativa não se restringe ao artesanato, pois esse é só uma das atividades enquadradas nos setores criativos.

Diante disso, percebe-se que a Economia Criativa possui potencial transformador no âmbito social, cultural, econômico e ambiental, como é possível observar no contexto caruaruense. Ao serem questionados(as) sobre como acreditam que a Economia Criativa pode ajudar no desenvolvimento da cidade de Caruaru-PE, os(as) entrevistados(as) mencionaram a geração de novos talentos, de novas possibilidades de produção e de consumo para aqueles(as) que não se identificam com a economia tradicional, e possibilidade de permanecer na região, dada a variedade de produtos e serviços criativos gerados, o que movimenta a economia local.

Também citaram a necessidade de empreender devido à crise econômica e à falta de empregos, o que, de certo modo, promove alguma inserção profissional (mesmo que temporária e precária) de pessoas em situação de desemprego, corroborando Vivant (2013), que afirma que trabalhar com criatividade é, muitas vezes, uma alternativa diante da precariedade contemporânea. É importante destacar que essa inserção acontece num cenário informal que pode ser caracterizado, de acordo com Locatelli, Benavides e

Souza (2014, p. 11), como uma “Economia Criativa Informal”, e que os(as) empreendedores(as) investigados(as) encontram-se, por vezes, em situação de vulnerabilidade, por não possuírem nenhum tipo de vínculo que lhes garanta direitos sociais.

Ademais, percebe-se ainda que, apesar de as feiras colaborativas serem uma forte expressão da Economia Criativa da cidade de Caruaru, promovendo-a em diferentes sentidos, elas mostram que a “classe criativa” nem sempre é bem paga, como entende Florida (2002), e que o *ethos* criativo nem sempre está associado à individualidade e meritocracia, tendo em vista que as feiras colaborativas mostram-se efetivas, no contexto analisado, quando realizadas coletivamente. Desse modo, percebemos a existência de possibilidades diferentes para as Economias Criativas, sendo importante analisá-las a partir do contexto no qual elas se inserem, e das particularidades históricas, culturais e sociais que carregam.

REFLEXÕES FINAIS

Este trabalho buscou realizar análise das feiras colaborativas que compõem a Economia Criativa no município de Caruaru, Pernambuco. A partir deste estudo pode-se destacar três fatores importantes. O primeiro refere-se ao perfil dos(as) participantes das feiras colaborativas, que são jovens adultos entre 19 e 33 anos de idade, com protagonismo feminino. São também estudantes universitários ou recém-formados(as) que buscam se inserir no mercado de trabalho, dado o contexto de crise econômica e desemprego, e promover a economia local. Estes agentes atuam em diversos segmentos, todos inseridos do setor de criações funcionais, um dos quatro setores criativos que compõem a chamada Economia Criativa, de acordo com a Unctad. Além disso, os empreendimentos possuem posicionamentos sociais claros, ligados à sustentabilidade e empoderamento feminino.

O segundo fator importante refere-se à caracterização das feiras colaborativas que se revelaram um importante canal de divulgação e promoção para essa geração de jovens empreendedores(as). Trata-se de uma maneira de expor e divulgar os produtos a custos reduzidos, além de promover discussões sobre questões sociais importantes, conscientizando o público participante dessas feiras, por meio de oficinas, palestras e apresentações artísticas. Esse caráter formativo das feiras aparece principalmente nas feiras colaborativas independentes, organizadas pelas próprias marcas ou por coletivos da sociedade civil que, em certa medida, se diferenciam das feiras colaborativas promovidas pela prefeitura, conforme referido nas entrevistas. Estas últimas parecem estar mais voltadas à comercialização dos produtos, além de cobrar taxas aos participantes, e de atingir um público de visitantes maior, dada a maior divulgação, geralmente atrelada aos festejos da cidade.

O terceiro fator diz respeito ao fato de que o processo produtivo dessas marcas é feito pelos(as) próprios(as) empreendedores(as), muitas vezes em suas casas, o que os aproxima das produções de confecções realizadas nos negócios locais (PEREIRA, 2011; SÁ, 2018a). A principal forma de distribuição dos produtos é feita via Internet, nas feiras colaborativas e na loja colaborativa da cidade, e o público consumidor destes produtos são em sua maioria mulheres, “pessoas alternativas”, preocupadas com o apoio à produção local, tendo o consumo um “caráter extrapreço” (LOCATELLI; BENAVIDES; SOUZA, 2014).

Conclui-se, portanto, que as feiras colaborativas são importantes para o desenvolvimento da Economia Criativa de Caruaru-PE, por possibilitarem a geração de renda mediante, principalmente, a distribuição e potencialização do consumo de produtos e serviços criativos. Afinal, é por meio das feiras colaborativas que os(as) pequenos(as) produtores(as) expõem, divulgam e vendem suas produções. Também é nas feiras que eles(as) formam parcerias e se aproximam fisicamente de seus clientes/consumidores. Tais características aproximam as feiras colaborativas das feiras tradicionais da cidade, diferenciando-se somente o tipo de produto e as ferramentas tecnológicas utilizadas, principalmente na sua distribuição.

Desse modo, destaca-se a importância de compreender a dinâmica da Economia Criativa a partir das especificidades do contexto no qual ela acontece, pois, no caso de Caruaru-PE, a Economia Criativa, impulsionada, em parte, pelas feiras colaborativas, possui características particulares da dinâmica produtiva existente nessa cidade, como o caráter informal dos negócios, as produções realizadas de modo artesanal e caseiro e as trocas culturais e simbólicas, bem como o caráter formativo existentes nas feiras. Ademais, cabe aqui uma ressalva: apesar do discurso de glamourização – usando termo de Vieira e Antunes (2018) ao se referirem à economia colaborativa – da Economia Criativa, esta pode servir como forma de mascarar estratégias neoliberais e tornar-se, muitas vezes, alternativa à precariedade (VIVANT, 2013). Desse modo, não se pode deixar de negar a situação de vulnerabilidade social em que muitos dos seus profissionais se encontram, uma vez que assumem todas as responsabilidades/dificuldades de seus pequenos negócios, tão importantes para a economia local, sem muitos incentivos, principalmente no que se refere aos seus direitos sociais, como já discutido por Sanguinet, Calvete e Waismann (2016).

A principal limitação encontrada para a realização deste trabalho foi o fato de as feiras colaborativas ainda serem pouco discutidas no meio acadêmico, sendo escasso o material bibliográfico sobre o tema. Devido a isso, sugere-se mais pesquisas sobre as feiras colaborativas e a Economia Criativa na cidade de Caruaru e região, analisando principalmente o empreendedorismo feminino; os novos meios de vendas e controle do público consumidor por meio das redes sociais; a importância da primeira loja colaborativa da cidade e região como apoio à Economia Criativa, bem como uma análise crítica sobre as condições de trabalho dos(as) empreendedores(as) dessa economia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. P. N. C. *Fazendo a feira: estudo das artes de dizer, nutrir e fazer etnomatemático de feirantes e fregueses da Feira Livre do Bairro Major Prates em Montes Claros*. Montes Claros, MG, 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Montes Claros, Montes Claros, MG, 2009.
- ALMEIDA PEREIRA, A. M. B. *Dinâmica formal-informal em lavanderias de jeans e suas implicações nas relações de trabalho*. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2018.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, A. J. S.; SOUZA, N. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CAIADO, A. S. C. Algumas considerações sobre a Economia Criativa. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA (ENECULT), 4., 2008, Salvador. *Anais [...]*. Salvador, BA, Brasil: Ufba, 2008.
- DORIA, C. A. Vantagens da análise de modelos de negócio na economia da cultura brasileira. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo, SP, n. 3, p. 74-85, 2007.

- ERIG, G. A.; MELO, S. M. C. Feira livre como um atrativo cultural: o caso da Feira do Bosque em Palmas – TO. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE TURISMO DO IGUASSU, 9., 2015, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu, Brasil, 2015.
- FIRJAN. Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. *Mapeamento da indústria criativa no Brasil*. 2016. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/economicriativa/download/mapeamento-industria-criativa-2014.pdf>. Acesso em: 22 maio 2017.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLORIDA, R. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books, 2002.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2016.
- HOWKINS, J. Ecologias criativas. In: REIS, A. C. F.; KAGEYAMA, P. *Cidades criativas – perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/caruaru/panorama>. Acesso em: 13 jun. 2019.
- IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Dossiê IPHAN 9*. Feira de Caruaru. Brasília, DF: IPHAN; Ministério da Cultura, 2006.
- LANDRY, C. *The creative city: a toolkit for urban innovators*. 2. ed. London, UK: Earthscan, 2008.
- LIRA, S. M. *Muito além das Feiras da Sulanca: a produção da confecção no Agreste/PE*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.
- LOCATELLI, L. E.; BENAVIDES, Z. A. C.; SOUZA, T. C. Economia criativa e consumo alternativo em feiras de artesanato no Município de Ilhéus, Bahia. In: SEMANA DO ECONOMISTA, 4., ENCONTRO DE EGRESSOS, 4., 2014, Ilhéus. *Anais [...]*. Ilhéus, Brasil: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014.
- MASCARENHAS, G.; DOLZANI, M. C. S. Feira livre: territorialidade popular e cultura na metrópole contemporânea. *Ateliê Geográfico*, Goiás, v. 2, n. 2, p. 72-87, 2008.
- MIGUEZ, P. Economia criativa: uma discussão preliminar. In: NUSSBAUMER, M. G. (org.). *Teorias & políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: Editora da Ufba, 2007. p. 95-113.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações*, 2011-2014. Brasília, Ministério da Cultura, 2011.
- NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de economia criativa 2010: economia criativa, uma opção de desenvolvimento viável*. Brasília: Secretaria da Economia Criativa; Minc; São Paulo: Itaú Cultural, 2012. Disponível em: http://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf. Acesso em: 19 abr. 2019.
- NEWBIGIN, J. *A economia criativa: um guia introdutório*. Reino Unido: British Council, 2010.
- PACHECO, A. P. C.; BENINI, E. G. A Economia criativa em época de crise: o desenvolvimento endógeno brasileiro na obra de Celso Furtado. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, SP, v. 38, n. 2, p. 324-337, 2018.
- PEREIRA, E. *Qualificação profissional e relações de trabalho no pólo de confecções de Pernambuco: trajetória e perspectivas de atuação do Senai*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2011.
- RAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Brasília. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2019.
- REIS, A. C. F. *Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2008.
- REIS, A. C. F. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura*. Barueri, SP: Manole, 2007.
- SÁ, M. *Filhos das feiras: uma composição do campo de negócios do agreste*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2018a.
- SÁ, M. Novas e velhas distinções na comunidade artesã do Alto do Moura: tensões emergentes entre membros-proprietários(as) de negócios no século 21. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (CBE0), 5., 2018. Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba, Paraná: SBEO, 2018b.
- SANGUINET, E. R.; CALVETE, C. S.; WAISMANN, A. P. Economia da cultura e economia criativa no Brasil: uma análise conjuntural do mercado de trabalho (2014-2016). In: VALIATI, L.; MOLLER, G. (org.). *Economia criativa, cultura e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2016. P. 279-299.
- SANTOS, E.; HELAL, D. H. Práticas de trabalho da cultura popular no agreste de Pernambuco: entre o moderno e o tradicional. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, v. 16, n. 2, p. 127-150, 2017.
- SANTOS, E.; HELAL, D. H. O moderno e o tradicional no agreste de Pernambuco. *Revista Ciência e Trópico*, v. 42, n. 1, p. 163-188, 2018.

SOUZA, C. R. As feiras livres como lugares de produção cotidiana de saberes do trabalho e educação popular nas cidades: alguns horizontes teóricos e analíticos no campo trabalho-educação. *Trabalho Necessário*, Niterói, RJ, v. 13, n. 22, p. 126-144, 2015.

TOLILA, P. *Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VALIATTI, L. Economia da cultura: uma revisão teórica. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, SP, n. 23, p. 19-27, 2017.

VIEIRA, C. R. S.; ANTUNES, E. D. D. O trabalho nas economias colaborativas: a precarização e o discurso da glamourização. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (CBE0), 5., 2018. Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba, Brasil: SBEO, 2018.

VIVANT, E. Creatives in the city: Urban contradictions of the creative city. *City, Culture and Society*, v. 4, n. 2, p. 57-63, 2013.

YÚDICE, G. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

Desenvolvimento Socioeconômico e Cooperativismo de Crédito no Município de Concórdia-SC

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.308-323>

Recebido em: 15/4/2020

Aceito em: 20/5/2020

Bruno Pilatti Rovani,¹ Jairo Marchesan,²
Fernando Maciel Ramos,³ Letícia Paludo Vargas⁴

RESUMO

Diante da organização e da conjuntura política, social, e, principalmente, econômica mundial, o cooperativismo apresenta-se como uma das possibilidades para reduzir os processos excludentes do modo de produção capitalista. Assim, mostra-se, também, como possibilidade de inclusão social e econômica nos processos de produção, distribuição e consumo. O cooperativismo de crédito vem ocorrendo de forma crescente no Brasil, especialmente na Região Sul do país. A presente pesquisa foi desenvolvida no município de Concórdia-SC, com o objetivo de avaliar os avanços do cooperativismo de crédito no município e suas contribuições para o desenvolvimento socioeconômico. Para a coleta de dados utilizou-se a técnica de pesquisa de campo descritiva, com a aplicação de questionário nas cooperativas de crédito. Os resultados revelam que as contribuições das cooperativas de crédito para o desenvolvimento local estão centradas em quatro categorias, quais sejam: (i) ações sociais; (ii) formação de capital humano; (iii) empreendedorismo e (iv) finanças pessoais. Além disso, conclui-se que o sistema cooperativista de crédito está contribuindo significativamente na geração de trabalho, distribuição de renda, e, consequentemente, com o desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: Cooperativas. Desenvolvimento. Cooperação. Economia.

SOCIO ECONOMIC DEVELOPMENT AND CREDIT COOPERATIVES IN CONCÓRDIA CITY

ABSTRACT

Faced with the organization and the political, social, and economic world situation, the cooperativism is as one of the possibilities to reduce the exclusionary processes of the capitalist of production mode. It also presents like a possibility of social and economic inclusion in the processes of production, distribution and consumption. Credit cooperatives are present in Brazil, especially in the south region of the country. The research was carried out in Concórdia - SC city. The aims were of evaluating the progress of credit cooperatives in the city and their contributions to socioeconomic development. For data collection, the descriptive field research technique was used, with the application of a survey in credit unions. The results show that the contributions of credit unions to local development are centered on four categories, namely: (i) social actions; (ii) formation of human capital; (iii) entrepreneurship; (iv) personal finance. In addition, it is concluded that the cooperative credit system is contributing significantly to job creation, income distribution and, consequently, to local and regional development.

Keywords: Credit Unions. Development. Cooperative. Economy.

¹ Graduando em Ciências Contábeis pela Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/9607201778800094>. <https://orcid.org/0000-0002-8693-9427>. brunoprovani@gmail.com

² Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/0110263539586001>. jairo@unc.br

³ Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/1945276106615962>. <https://orcid.org/0000-0002-4222-1253>. framos@unc.br

⁴ Doutora em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professora da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/7734168457042680>. <https://orcid.org/0000-0002-9186-2508>. letipvargas@gmail.com

As cooperativas de crédito desempenham um relevante papel na economia de diferentes países, agindo como uma das principais fontes de crédito para pequenas e médias empresas e pessoas físicas (MCKILLOP *et al.*, 2020). Diante da organização social, política e econômica mundial do modo de produção capitalista, o cooperativismo pode ser uma das possibilidades para promover a inclusão e distribuição de renda mais exequível e equitativa para pessoas físicas e também para as organizações (NOVKOVIC, 2008). Desta forma, diferentemente das demais instituições privadas de crédito, os tradicionais “bancos” que atuam no município de Concórdia-SC e na região do Alto Uruguai Catarinense, que prestam serviços, e, normalmente, levam seus bônus ou lucros para fora do município, da região e mesmo do país, as cooperativas de crédito podem reverter seus resultados e trazer benefícios, diretos e indiretos, para a localidade em que estão inseridas.

O cooperativismo de crédito destaca-se por algumas ações: presta contas nas assembleias aos associados, devolve os lucros, investe na formação técnica e humana do seu quadro de funcionários ou colaboradores, incentiva e divulga os princípios de cooperação, investe em ações sociais locais e regionais, entre outras ações. Conseqüentemente, promove o dinamismo da economia, contribui para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, principalmente dos associados, e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local e regional (RISSON, 2010).

O princípio da cooperação é inerente à sociedade humana, uma vez que as práticas de cooperação humana ocorrem desde as sociedades primitivas e, com maior ou menor intensidade, até a contemporaneidade. Cooperar, portanto, pode significar a superação das inseguranças, medos e fragilidades – características do individualismo – e potencializar valores coletivos de organização, solidariedade, respeito e segurança (MARCHESAN; BONETI; TOMPOROSKI, 2019).

A primeira cooperativa mundial foi fundada na cidade de Rochdale, na Inglaterra, no ano de 1844 (OCESC/SESCOOP/SC, 2018). Na época, 28 tecelões constituíram, portanto, a primeira cooperativa. Já no Brasil, a primeira cooperativa foi constituída no Estado de Minas Gerais, em 27 de outubro de 1889, denominada Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto. Mais tarde, outras cooperativas expandiram-se para outros Estados (CANÇADO, 2014). Em 2 de dezembro de 1969 foi criada a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), esta afiliada à Aliança Cooperativista Internacional (ACI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP, 2017).

O cooperativismo cresce significativamente e se apresenta como uma das alternativas para a sociedade atual. Isto justifica o fato de que no ano de 2012 a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a força do setor e declarou como o Ano Internacional das Cooperativas. O Brasil possui aproximadamente 7 mil cooperativas. São mais de 50 milhões de brasileiros que, direta ou indiretamente, têm nas cooperativas uma fonte de trabalho e renda (ANUÁRIO..., 2019). Além disso, são mais de 900 cooperativas de crédito em todo o país. Entre os anos de 2014 e 2018 o número de cooperados cresceu 42%. Em 594 municípios as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras que possuem sede ou posto de atendimento presentes (ANUÁRIO..., 2019).

De igual modo, o cooperativismo no Estado de Santa Catarina é crescente e sólido em praticamente todos os setores e regiões (ZORDAN, 2016). Para o referido autor, um terço da população de Santa Catarina está diretamente vinculada ao cooperativismo. Dado o exposto, este artigo tem como objetivo avaliar os avanços do cooperativismo de crédito no município de Concórdia-SC, e apresenta as contribuições do setor para o desenvolvimento socioeconômico regional.

Para elucidar o objetivo deste estudo este artigo está estruturado em cinco seções, a primeira esta, em que são apresentados os aspectos introdutórios da investigação. Na sequência é apresentada a revisão teórica acerca do cooperativismo de crédito, com foco na exposição de estudos correlatos. Na terceira seção é apresentado o percurso metodológico adotado para o alcance do objetivo. Com os dados analisados, os achados são apresentados e discutidos na quarta seção, e por fim, na quinta seção são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO: Cooperativismo de Crédito

Os serviços prestados aos cooperados pelas cooperativas de crédito são semelhantes aos utilizados pelas tradicionais agências de crédito, ou popularmente conhecidas como “bancos”. Executam, portanto, praticamente todas as ações, entre as quais destacam-se, por exemplo, operar com cartões de crédito, contas correntes, fundos de investimento, seguros, aplicações, diversos tipos de empréstimos, entre outros (VILELA; NAGANO; MERLO, 2008). Nas cooperativas de crédito a eficiência fica associada a quanto a mais será agregado aos cooperados, maximizando resultados, materializados em operações de créditos e benefícios líquidos. Em contrapartida, quanto aos recursos empregados para sua obtenção a eficiência pode ser considerada uma medida da capacidade que agentes ou mecanismos têm de melhor para atingir seus objetivos, de produzir efeitos esperados, em virtude dos recursos disponíveis (FERREIRA; GONÇALVES; BRAGA, 2007).

Inseridas no meio econômico financeiro do país desde 1902, as cooperativas de crédito apresentam-se importantes sob o ponto de vista econômico e social, afinal, promovem a aplicação de recursos privados e públicos, assumindo compromissos sociais, políticos e, principalmente, econômicos em favor da comunidade na qual estão inseridas e atuam (PORTO; FERREIRA, 2014). Segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro (2019), no final do ano de 2018 havia 10.548.288 cooperados. Do ano de 2017 para 2018 houve um incremento de 18,6% de novos cooperados no segmento de crédito. De 2018 para 2019 registrou-se um aumento de 9,4% em relação ao mesmo período do ano anterior. Conforme o mesmo documento, a maior parcela (55%) dos cooperados está situada na Região Sul do país, seguida pelas Regiões Sudeste (28%), Centro-Oeste (11%), Nordeste (4%) e Norte (2%). Tais dados demonstram o crescimento expressivo desse setor, o qual pode influenciar positivamente também para a economia brasileira, para as regiões e especialmente para os municípios em que atuam.

As premissas cooperativistas podem ser facilmente classificadas nos seguintes aspectos (BRESSAN *et al.*, 2010): suas intenções em relação ao mercado ou à sociedade são facilmente identificadas, tendo suas identidades reveladas por meio de Estatutos Sociais, que são expostos a todo e qualquer público que tenha interesse em observar

quais premissas e diretrizes sustentam essa sociedade cooperativista; utilizam-se dos esforços oferecidos de maneira mútua e voluntária pelos seus cooperados, como forma de se sustentar e de operar com baixos custos de manutenção; buscam resultados positivos ao final do seu exercício anual. As cooperativas socializam as sobras com seus associados ou cooperados, além dos serviços prestados em sua região de atuação que auxiliam no desenvolvimento econômico e social. Assim entendido, as cooperativas atuam com princípios, entre os quais a transparência com seus associados, explanando os saldos financeiros obtidos no período de atuação por meio de Assembleias Ordinárias.

As cooperativas financeiras são moldadas a partir de quatro princípios gerais, sendo eles a autoajuda, que decorre do objetivo econômico e social comum que leva à união de seus cooperados/associados; identidade, uma vez que na sua maioria possuem um foco de atuação em prol de uma comunidade, grupo de organizações e indivíduos; democracia, pois cada um dos seus cooperados possui o direito a voto, independentemente da quantidade das cotas de capital que detenha, o que reduz o controle da entidade por um indivíduo ou um grupo; e a cooperação, que permite a realização de alianças com outras instituições para fornecimento de melhores serviços financeiros à comunidade atendida (MCKILLOP *et al.*, 2020). É em virtude de seus próprios princípios de atuação e valores que as cooperativas de crédito possuem vantagens únicas para promoção da estabilidade econômica, social, trabalhista e democrática, sendo esses os pilares fundamentais que caracterizam a capacidade dessas entidades na promoção do desenvolvimento local e regional onde estão inseridas (BRETOS; MARCUELLO, 2016).

Cooperativas de crédito mais eficientes desempenham melhor seu papel socioeconômico, o que resulta na ampliação de três importantes fatores. Primeiramente, ocorre a promoção da desintermediação financeira, que se torna o diferencial entre as taxas de captação e empréstimos, realizados aos cooperados, gerando mais oportunidades para a circulação de recursos, e, conseqüentemente, o desenvolvimento local, uma vez que depositantes e tomadores de empréstimos normalmente pertencem à mesma localidade (FERREIRA; GONÇALVES; BRAGA, 2007).

É proposto pelas cooperativas promoverem a solução simples e prática para conflitos existentes entre as mencionadas características: a do cidadão, que enfatiza o bem público e a responsabilidade social, e a do ator econômico, interessado na produção eficiente de bens ou serviços (ANTONIALI, 2011). O cooperativismo ressalta a importância da cooperação, do preço justo e da distribuição mais igualitária dos resultados, tornando-se, por isso, importante fator social no processo de desenvolvimento socioeconômico. Não se pode, no entanto, descrever as cooperativas como associações beneficentes ou de fins apenas públicos. Existem objetivos econômicos de produção e de coordenação do setor de trabalho. Assim sendo, quanto maior a profissionalização e a capacitação da gestão das cooperativas, melhores resultados serão alcançados, o que não significa abrir mão de seus princípios (MENEZES; LAJUS, 2015).

As cooperativas podem contribuir de forma eficiente para esse fim, pela própria característica, que é a distribuição dos resultados, na qual não existe lucro (expropriação, aceita e regulada pelas forças de mercado, da mais-valia, ou seja, do trabalho excedente que fica com o dono do capital), mas sim a sobra (devolução legal da mais-valia que retorna à origem, retorna a quem gerou, por via do sistema cooperativista) (MENEZES; LAJUS, 2015).

Samian *et al.* (2017) argumentam que a influência das cooperativas não está relacionada apenas às estruturas institucionais próprias, mas também às instituições econômicas que podem criar conexões profundas e impactar nas relações humanas e sociais. Estudos no âmbito nacional e internacional já buscaram investigar o impacto das cooperativas de crédito na economia, no desenvolvimento regional e no desenvolvimento de setores. Jacques e Gonçalves (2016) destacam que essas organizações são promotoras do desenvolvimento local. Os autores encontraram que a presença das cooperativas de crédito impacta em média em R\$ 1.825,00 no PIB per capita de um município. Ao avaliar o impacto dos bancos cooperativos na Itália, Caporale *et al.* (2016) concluíram que essas instituições possuem um efeito não linear no crescimento da economia local em que estão inseridas, sendo coerente com os estudos empíricos acerca da relação entre finanças e crescimento econômico. Para avaliar o impacto das cooperativas de crédito no crescimento econômico local, Coccorese e Shaffer (2018) identificaram que essas instituições desenvolvem um importante papel no desempenho econômico do local em que se encontram inseridas, por meio do aumento da taxa de crescimento de empresas e, conseqüentemente, empregos e renda. Desse modo, os autores defendem que a presença dessas instituições de forma mais difundida pode ser benéfica para áreas com baixas taxas de crescimento. Nan, Gao e Zhou (2019) identificaram que a concessão de financiamento e empréstimos por cooperativas de crédito rural na China aumenta de forma significativa a produção agrícola, desse modo contribuindo para o desenvolvimento regional das regiões em que estão inseridas, e conseqüentemente do setor.

Visando a entender a contribuição das cooperativas de crédito para o desenvolvimento da agricultura familiar, Fernandes *et al.* (2018) realizaram um estudo de caso em relação à Sulcredi Ouro. Como principal colaboração, os autores concluíram que as cooperativas de crédito são entes relevantes para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar da região, atuando como um agente financeiro na concessão de créditos especializados. Wildner, Oliveira e Martinelli Junior (2018), avaliando as ações de cooperativas agrícolas, encontraram que elas são importantes agentes econômicos para o desenvolvimento regional e crescimento da cadeia produtiva. Desse modo, percebe-se que, independentemente do ramo de atuação da cooperativa, os estudos concluem que essas organizações são instituições que podem colaborar para o ambiente no qual estão inseridas.

Na seção seguinte são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo e a apresentação de informações que caracterizam o município em que fora realizado o estudo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Coleta e Análise de Dados

Os estudos no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas podem ser classificados quanto ao seu objetivo, estratégia de obtenção dos dados e a abordagem do problema (COLLIS; HUSSEY, 2005). Considerando o exposto, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva em relação ao seu objetivo, *survey* em relação à coleta de dados, e qualitativa em relação à abordagem de análise. Quanto ao método de abordagem do presente estudo, caracteriza-se como uma pesquisa com método indutivo, pois parte de

um âmbito menor para uma indução a um resultado para demais organizações. Marconi e Lakatos (2009) corroboram mencionando que o método indutivo é aquele em que a aproximação dos fenômenos geralmente é elevada a extensões cada vez mais abrangentes, formando uma conexão ascendente.

Esta pesquisa classifica-se como descritiva em relação ao seu objetivo, pois visa a descrever e evidenciar a relevância das cooperativas de crédito para o desenvolvimento socioeconômico no contexto do município de Concórdia, no Estado de Santa Catarina. A pesquisa descritiva é aquela em que são feitos exames das relações entre as variáveis, com a coleta de seus dados em um único período e resumidos (CERVO; BERVIAN, 2002; SIMÕES; PEREIRA, 2009). Segundo Pereira (2012), a pesquisa descritiva observa e descreve determinado fenômeno ou população.

A estratégia de levantamento, conhecida como *survey*, foi adotada para a coleta de dados, uma vez que fora utilizado um questionário para coleta de dados. Para Freitas *et al.* (2000), uma pesquisa *survey* pode ser descrita como a aquisição de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de um determinado grupo de pessoas, fazendo o levantamento por meio de um questionário.

Além disso, o estudo é classificado como quali-quantitativo, pois os dados obtidos foram analisados mediante estatística descritiva, quanto aos dados objetivos, e por meio da análise qualitativa em relação às respostas das questões abertas do questionário. A obtenção de dados qualitativos e quantitativos permitiu a realização de triangulação entre ambos.

Para a coleta de dados utilizou-se a técnica de pesquisa de campo com a aplicação de questionário, o qual continha 14 perguntas e foi aplicado aos gerentes, diretores ou presidentes das cooperativas de crédito. O instrumento utilizado apresentava 10 questões abertas, divididas em três blocos (apêndice A). No primeiro bloco foi verificado o início das atividades e dificuldades encontradas. No segundo, foram averiguados os setores de atuação e número de sócios por décadas da cooperativa. Já no terceiro e último bloco foram identificados os benefícios propostos aos seus colaboradores e demais contribuições para a sociedade local.

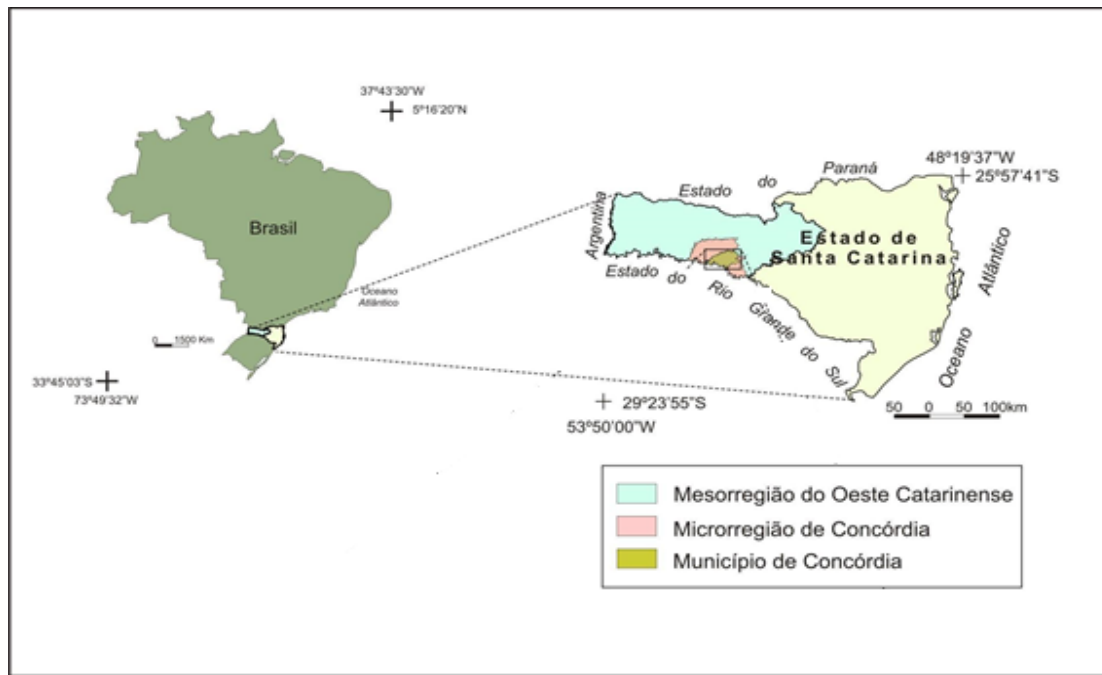
Breve Descrição do Município

O processo de colonização do município de Concórdia-SC ocorreu a partir do início (1920) do século passado, por descendentes italianos e alemães, principalmente, provenientes do Estado do Rio Grande do Sul (MARCHESAN, 2003).

A superfície territorial do município é de 797,26 km². Sua população é de 73.742 habitantes (IBGE, 2018), com aproximadamente 80% de indivíduos residindo no meio urbano e 20% no meio rural. A densidade demográfica média atual é de aproximadamente 91,2 hab./km².

O município de Concórdia destaca-se na economia catarinense. A atividade econômica principal é a agropecuária, com destaque para a suinocultura, avicultura e bovinocultura de leite. O referido município é sede da Cooperativa de Produção e Consumo Concórdia Ltda. (Copórdia), uma das maiores produtoras de proteína animal da região. Além dessa Cooperativa, há mais outras 30 que atuam no município, mostrando a expressividade com relação ao cooperativismo (MARCHESAN *et al.*, 2019). Entre ou-

Figura 1 – Mapa do Brasil, destacando Santa Catarina e Concórdia-SC



Fonte: Adaptado de IBGE (2018).

tras atividades econômicas, destacam-se o transporte de cargas, indústria moveleira, gráfica, alimentos, produção de *software*, cooperativismo em várias áreas, entre outras (GONÇALVES; VEGRO, 1994; TEDESCO *et al.*, 2014). Existem ainda várias agroindústrias familiares que envolvem os pequenos agricultores e contribuem significativamente para a economia regional.

Já o cooperativismo de crédito no município conta com seis instituições de crédito: Cooperativa de Crédito do Alto Uruguai Catarinense (Sicoob Crediauc); Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Concórdia e Região (Sicoob Transcredi); Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol); Cooperativa de Crédito Unicred Desbravadora Ltda. – Unicred Desbravadora Sul (Unicred); Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e a Cooperativa de Crédito Uniprime, todas consolidadas nas dimensões política, econômica e social.

Na economia urbana destaca-se a atuação do setor comercial e de prestação de serviços e outros. Nesta direção, talvez seja possível afirmar que o cooperativismo em Concórdia, ao longo de décadas, ajuda a explicar a condição de destaque e de qualidade de vida, demonstrados pelos índices de desenvolvimento humano, social e econômico alcançados pelo município, quando comparado com outros com características semelhantes, por exemplo, sob o ponto de vista demográfico, produtivo, entre outros.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,849. No dia 28/6/18 foi divulgado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) o Índice de Desenvolvimento Municipal. O município de Concórdia aparece em oitavo lugar no país e em primeiro no Estado de Santa Catarina (FIRJAN, 2016).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma cooperativa de crédito consiste em uma associação de indivíduos com objetivo de efetuar negócios de forma simplificada, buscar crédito com juros mais acessíveis e executar suas movimentações financeiras em geral. De igual modo, uma cooperativa de crédito oferece tudo o que um “banco” tradicional disponibiliza aos seus clientes, no entanto as cooperativas têm o diferencial de realizar atendimento mais próximo do cooperado.

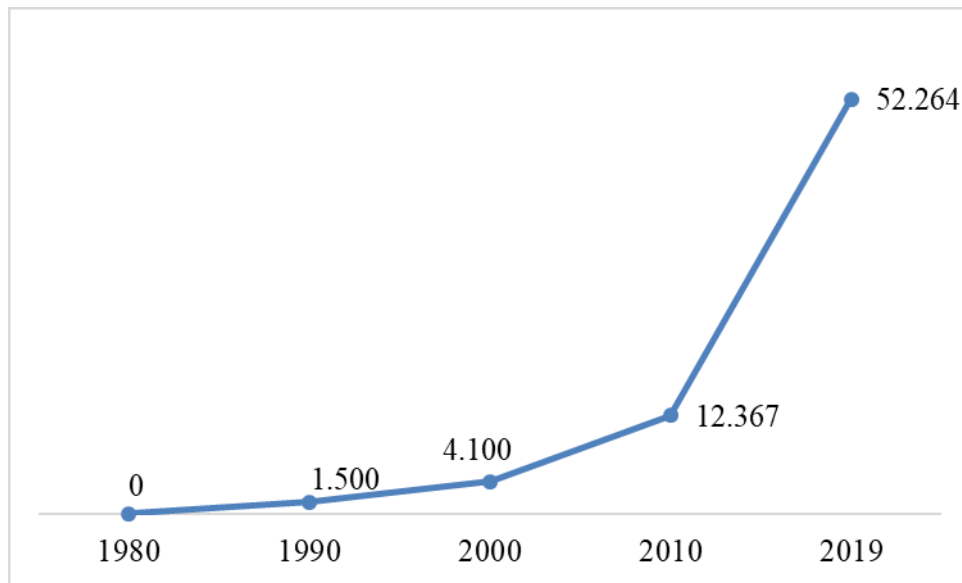
Outro fator positivo é que a cooperativa cobra de seu associado um valor destinado ao capital da instituição, que é alimentado ao final dos exercícios anuais com as sobras do ano anterior, destacando-se que este valor fica disponível para que o sócio o retire quando optar por deixar a cooperativa. Tendo em vista que uma cooperativa não tem fins lucrativos, explica-se assim o motivo pelo qual possui taxas de juros inferiores em seus empréstimos, quando comparadas aos bancos tradicionais (BÚRIGO *et al.*, 2006).

Nas cooperativas de crédito os associados encontram os principais serviços disponíveis nos bancos, como conta corrente, aplicações financeiras, cartão de crédito, empréstimos e financiamentos. Os associados têm poder igual de voto, independentemente da sua cota de participação no capital social da cooperativa. O cooperativismo não visa lucros, os direitos e deveres de todos são iguais e a adesão é livre e voluntária (SICOOB, 2019).

De acordo com a pesquisa de campo e com os relatos de presidentes e gerentes das cooperativas visitadas na presente pesquisa, as principais dificuldades para constituir e manter as cooperativas de crédito estão centradas nos seguintes pontos: (i) *Disponibilidade de profissionais qualificados e experientes na área;* (ii) *Abordagem de novos cooperados, com comprovação da qualidade dos produtos e serviços prestados pela cooperativa;* (iii) *Concorrência com instituições bancárias consolidadas e que estão há mais tempo atuando no mercado financeiro.* Foi relatado por um dos entrevistados que: *“as dificuldades, muitas vezes, possibilitam a busca de soluções. Foi assim que as cooperativas de crédito atuaram para se consolidar e se fazerem presentes no mercado financeiro local”.* Esse achado é coerente com o apontado por Bretos e Marcuello (2016), que afirmam que as cooperativas necessitam adotar estratégias múltiplas, para que possam superar os desafios e se desenvolverem com sucesso em um ambiente global e competitivo. Em um cenário de desafios para as cooperativas, Buwah e Joyvice (2019) observam que a existência de políticas de governança estruturadas e abrangentes podem ser o alicerce para superação de desafios gerenciais dessas entidades.

Conforme o gráfico apresentado na Figura 2, é notório o crescimento no número de cooperados das cooperativas de crédito no município de Concórdia-SC. A origem está no ano de 1984, quando a primeira cooperativa de crédito – Sicoob/Crediauc – foi fundada no município.

Figura 2 – Evolução do número de cooperados no município de Concórdia-SC



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2019).

Diante dos dados apresentados, verifica-se aumento acentuado do setor cooperativista de crédito local. Isso é confirmado na Figura 2, em que se observa que no ano de 1984, ano da fundação da primeira cooperativa de crédito – Sicoob Crediauc – havia 33 associados. Já no ano de 2019 o município de Concórdia contava com mais de 52 mil associados. Esse dado mostra que aproximadamente 50% da população do município é associada em alguma cooperativa de crédito. Além disso, demonstra o expressivo crescimento do setor. Isso revela que os cooperados depositam confiança na cooperativa. Possivelmente, tal crédito e confiança foram sendo difundidos socialmente e a cooperativa foi conquistando espaços no seu setor de atuação.

Além disso, é importante observar ainda na Figura 2, que, desde a constituição da primeira cooperativa de crédito, na década de 80, e ao longo de sua história de atuação local e regional, sempre houve crescimento anual do número de cooperados. É notório, no entanto, que a partir dos anos 2010, o crescimento foi mais acentuado. Nesse período mudanças em diretrizes, normas e legislações relacionadas às cooperativas de crédito também foram propulsoras para a expansão das cooperativas de crédito (JACQUES; GONÇALVES, 2016), principalmente no interior. Além disso, esse processo pode ser justificado a partir de algumas hipóteses relacionadas a aspectos culturais, ou seja: concepções, princípios e práticas sociais da população regional pelo associativismo e o cooperativismo; crescente confiança dos cooperados em suas cooperativas e, a partir disso, da divulgação positiva dos associados na comunidade; elaboração de estratégias por parte das cooperativas de crédito visando à busca de espaços no mercado e expansão de negócios, entrando com mais efetividade no mercado local, e utilização de sistemas qualificados de atendimento.

A partir da pesquisa qualitativa desenvolvida entende-se que os indivíduos procuram associar-se a cooperativas de crédito em busca de auxílio financeiro, possibilitando, a partir daí, movimentar a economia do município e, conseqüentemente, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico.

Todas as cooperativas descritas são filiadas à Organizações Cooperativas do Brasil (OCB), com exceção da Cooperativa Cresol, filiada à União Nacional da Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), a qual busca focar seus esforços em três principais setores: empresarial, pessoa física urbana e agronegócio. Na Tabela 1 evidenciam-se dados sobre o ano de fundação e o comparativo entre o número de associados iniciais e no ano de 2019.

Tabela 1 – Dados das Cooperativas de Crédito de Concórdia-SC

Cooperativa	Ano da fundação	Nº sócios (ano fundação)	Nº sócios (2019)
Sicoob Crediauc	1984	33	20.002
Sicoob Transcredi	2002	102	22.507
Unicred	2000	40	690
Cresol	2002	44	4.286
Sicredi	2009	105	4.779

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

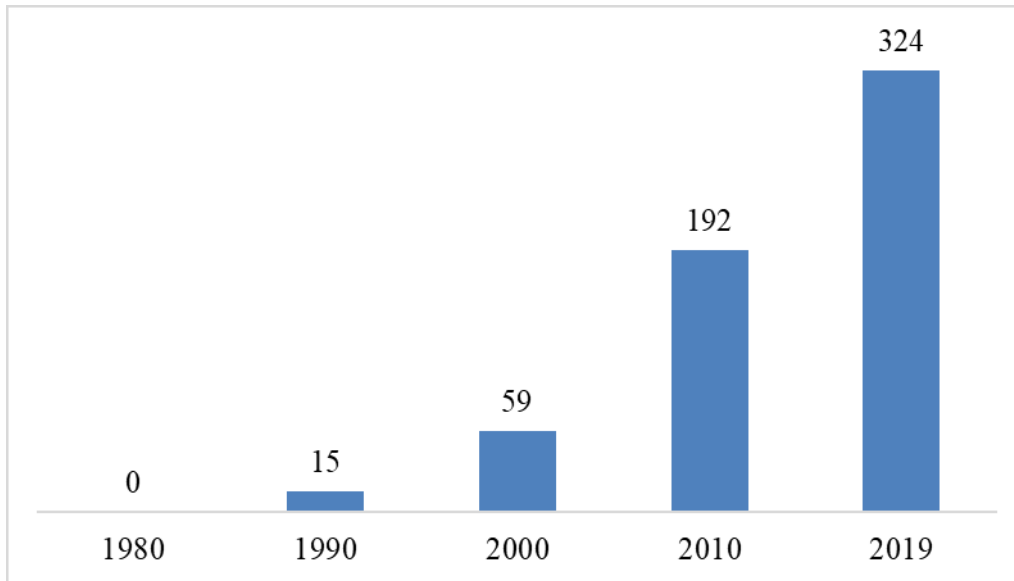
Em uma das cooperativas de crédito – Crediauc – o setor de agronegócio é o “carro-chefe” das operações de crédito; são os investimentos provenientes de recursos do governo federal por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Neste sentido, a cooperativa acessa os recursos no BNDES e opera como intermediadora com seus cooperados. Dessa forma, o setor da agricultura é o maior beneficiado em relação a taxas de juros. Isto se justifica pelo fato de o Brasil ser um país dependente da produção agrícola em geral. Desta forma, o governo busca auxiliar os produtores para que consigam ter sequência nas suas atividades durante o ano. Nessa perspectiva, o município, assim como toda a região do Alto Uruguai Catarinense, onde atuam as cooperativas de crédito, predominam atividades agropecuárias, que são uma das bases da economia regional. Fernandes *et al.* (2018) identificaram em seu estudo que as cooperativas de crédito são agentes financeiros que contribuem para o desenvolvimento da agricultura familiar e, conseqüentemente, sustentável da economia local. Para os autores, é coerente que as cooperativas tenham maior atuação nas principais atividades econômicas da região em que estão inseridas.

O setor empresarial busca, além de recursos para investimentos, auxílio para capital de giro de suas empresas, usufruindo de taxas de juros mais acessíveis, disponibilizadas pelas cooperativas de crédito, diferentemente dos bancos tradicionais que se encontram instalados no município (SEBRAE, 2019). Assim sendo, o desenvolvimento comercial e industrial do município de Concórdia também passa pela atuação das cooperativas de crédito. Isso revela a importância do setor para o desenvolvimento socioeconômico do referido município.

Já no setor de pessoa física urbana são identificadas operações financeiras de menor escala, geralmente para aquisição de veículos, por exemplo, motos e carros e outros bens (duráveis e não duráveis), bem como para compra de terrenos, reformas e construções de casas.

A Figura 3 mostra a evolução do número de funcionários do setor de cooperativismo de crédito no município de Concórdia.

Figura 3 – Números de funcionários atuantes nas cooperativas de crédito no município de Concórdia-SC



Fonte: Dados da pesquisa de campo (2019).

Observa-se o aumento da geração de empregos e de renda direta para os indivíduos do município, uma vez que são mais de 300 pessoas atuando nas cooperativas de crédito local e regional.

Além disso, há de se ressaltar, a partir da pesquisa de campo, que as cooperativas proporcionam aos seus funcionários e cooperados cursos e treinamentos internos e externos, preparando-os cada vez mais para atuarem no mercado financeiro e aprimorando-os para o atendimento aos cooperados e interessados em negócios. Conforme previsto na Lei 5.764/71, as cooperativas devem constituir o Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (Fates), o qual tem por objetivo ser um recurso destinado para assistência aos associados e seus familiares e também para formação dos colaboradores. Esse achado é corroborado pelos resultados do estudo de Lima, Oliveira e Colombelli (2018), que identificaram que em cidades onde há cooperativas o índice de desenvolvimento humano é de até 0,1%. Para os autores, esse é o reflexo dos investimentos que as cooperativas realizam para o desenvolvimento das pessoas, sendo elas cooperadas ou associadas.

As cooperativas também incentivam seus funcionários de forma monetária, disponibilizando a possibilidade de qualificação profissional e, principalmente acadêmica, por meio do pagamento de porcentagens que variam de 30% a 80% das mensalidades para cursos superiores, de acordo com o tempo de emprego na cooperativa. Isso vale para níveis de Graduação, Pós-Graduação, MBA, Mestrado e Doutorado.

Os projetos sociais também estão intrínsecos e fazem parte dos propósitos cooperativistas. Por isso, as cooperativas de crédito do município auxiliam financeiramente as Organizações Não Governamentais (ONGs), as populações de comunidades carentes que possuem crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social ou com necessidades especiais, mediante investimentos em formação humana e social por meio de projetos. Afinal, as cooperativas possuem porcentagens de suas sobras anuais reservadas para estes fins e asseguradas por aprovações em suas assembleias.

A título de exemplo, a Cooperativa Sicoob Crediauc disponibiliza 0,5% das sobras anuais para projetos sociais, entre os quais destacam-se: Projeto Sesi Ciências – Eletricidade se Liga aí, Dia do Desafio; “Lixo Zero” – recolhimento de lixo eletrônico, pilhas, lâmpadas e vidros, em parceria com a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Concórdia (Fundema), Projeto Filó, de apoio para valorização da cultura italiana, entre outros.

Nessa mesma perspectiva, a Cooperativa Cresol também desempenha seu papel social com atividades esportivas, apoio a entidades como Corpo de Bombeiros Voluntários, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), entre outros. Seguindo esta linha, a Sicredi, o Sicoob Transcredi e a Unicred também auxiliam em campanhas do agasalho, apoio e patrocínio em cursos e palestras educativas para as comunidades e ações de caridade em datas comemorativas.

De maneira geral, a presença mais intensa na comunidade, bem como este conjunto de ações, investimentos e projetos desenvolvidos e executados pelas cooperativas de crédito na sociedade são significativos para melhorias regionais e para novas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico. Esse fato pode ser uma das justificativas para a crescente expansão do cooperativismo de crédito regional. Para Bretos e Marcuello (2016), o impacto das cooperativas no desenvolvimento regional de onde estão inseridas pode se dar por meio da utilização de múltiplas estratégias, sendo possível ponderar que as cooperativas de crédito na cidade de Concórdia não causam impacto apenas por meio dos seus serviços financeiros, mas também mediante ações estratégicas realizadas junto a diferentes entidades sociais e instituições da comunidade.

Por fim, os resultados encontrados neste estudo são coerentes com os já encontrados em Bretos e Marcuello (2016); Nan, Gao e Zhou (2019); Fernandes *et al.* (2018); Lima, Oliveira e Colombelli (2018) e Caporale *et al.* (2016), e que auxiliam na sustentação para que as contribuições das cooperativas de crédito para o desenvolvimento local possam ser classificadas em quatro categorias, como: (i) ações sociais, nas quais estão as atividades realizadas em prol e em conjunto com organizações sociais, (ii) formação de capital humano, em que estão os incentivos e contribuições da cooperativa para a formação de seus colaboradores e cooperados por meio de programas específicos, (iii) empreendedorismo, por meio dos seus serviços financeiros especializados e destinados às entidades empresariais com linhas de crédito para fomento da economia, geração de emprego e desenvolvimento do agronegócio, e, por fim, (iv) finanças pessoais, envolvendo as ações para o fortalecimento da educação financeira da sociedade, colaboradores e cooperados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar a evolução do setor de cooperativismo de crédito no município de Concórdia-SC e suas contribuições para o desenvolvimento socioeconômico do município. Nessa perspectiva, identificou-se que o cooperativismo de crédito está atuando com intensidade no mercado financeiro regional, com bases sólidas e objetivos definidos.

É notório o crescimento do sistema cooperativista de crédito no município, o qual acompanha a tendência nacional e é sustentado por cooperados que buscam nesse meio novas formas de fazer negócios, novos produtos e serviços que são oferecidos,

com taxas de juros atrativas e favoráveis para que possam gerir suas propriedades rurais, empresas ou até mesmo sua vida pessoal, além de colaborar com o desenvolvimento socioeconômico da região em que atuam.

Além dos números apresentados nesta pesquisa, os quais mostram o crescimento do setor cooperativista de crédito, observa-se ou constata-se no município de Concórdia-SC e também na microrregião da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (Amauc) a crescente presença e atuação do setor. Dessa forma, se há crescimento do cooperativismo de crédito, possivelmente há redução dos negócios nas agências privadas ou públicas.

Neste cenário, entre as vantagens do cooperativismo de crédito é que os lucros dos negócios são distribuídos entre os sócios e tendem a ser reinvestidos no município ou na região. O contrário também pode ser verdadeiro. Ou seja, os lucros dos negócios das agências de crédito públicas ou privadas podem ser ou são retirados do município ou da região e destinados para fora ou para os centros nacionais ou internacionais, onde estão localizadas as sedes das referidas agências. Se os recursos financeiros são distribuídos para os cooperados, ficam ou tendem a ficar no município e na região, logo, constata-se que há maior movimento econômico local e regional, contribuindo para a geração de novos negócios, trabalho, renda e desenvolvimento socioeconômico.

Uma pesquisa como esta, primeiramente, contribui e incentiva a iniciação científica. Paralelamente, colabora teoricamente com o avanço da ciência na área do cooperativismo de crédito. De igual modo, fornece informações a respeito do setor cooperativista local e regional, bem como mostra o crescimento do referido setor na e para a sociedade.

É oportuno destacar e reconhecer, também, as limitações deste estudo. Afinal, o crescimento intelectual é um processo que exige sempre mais leituras, análises, interpretações e pesquisas. Por isso, novos estudos sobre este objeto – cooperativismo de crédito – poderão e deverão ser ampliados e potencializados na perspectiva de contribuir cientificamente e também socialmente.

Por fim, conclui-se que o sistema cooperativista de crédito está contribuindo significativamente na geração de trabalho, distribuição de renda, e, conseqüentemente, com o desenvolvimento local e regional.

REFERÊNCIAS

- ANTONIALI, L. M. Influência da mudança de gestão nas estratégias de uma cooperativa agropecuária. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 4, n. 1, p. 135-159, 2011.
- ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO. *Sistema Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)*. 2019. Disponível em: http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/imagens/Comunicacao/2019/noticias/07/04/publicacao/publicacao_click_aqui_04_07_2019.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.
- BRESSAN, V. G. F. et al. Uma proposta de indicadores contábeis aplicados às cooperativas de crédito brasileiras. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, v. 2, n. 4, p. 58-80, 2010.
- BRETOS, I.; MARCUELLO, C. Revisiting globalization challenges and opportunities in the development of cooperatives. *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 88, n. 1, p. 47-73, 2016.
- BÚRIGO, F. L. et al. Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. *Estud. Soc. Agric.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 2006.
- BUWAH, N. N.; JOYVICE, C. An analysis of managerial challenges of affiliated credit unions to Cameroon cooperative credit union league (CamCCUL). *Journal of Scientific Research and Reports*, v. 22, n. 3, p. 1-8, 2019.

- CANÇADO, A. C. Cooperativismo. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: Ciags; Ufba, 2014. p. 39-41.
- CAPORALE, G. M. *et al.* Local banking and local economic growth in Italy: some panel evidence. *Journal Applied Economics*, v. 48, n. 28, p. 2.665-2.674, 2016.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. [S.l.: s.n.], 2002. V. 5.
- COCCORESE, P.; SHAFFER, S. Cooperative Banks and Local Economic Growth. *Cama Working Paper*, n. 11/2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3125909>.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2005.
- FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, R. M. L.; BRAGA, M. J. Investigação do desempenho das cooperativas de crédito de Minas Gerais por meio da Análise Envolvória de Dados (DEA). *Econ. Aplic.*, v. 11, p. 425-445, 2007.
- FERNANDES, R. A. *et al.* Contribuição das cooperativas de crédito no desenvolvimento da agricultura familiar: o caso da Sulcredi Ouro. *Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate – RDSD*, v. 4, n. 1, p. 88-105, 2018.
- FIRJAN. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal*. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=SC&IdCidade=420430&Indicador=1&Ano=2016>.
- FREITAS, H. *et al.* O método de pesquisa survey. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul./set. 2000.
- GONÇALVES, J. S.; VEGRO, C. L. R. Crise econômica e cooperativismo agrícola: uma discussão sobre os condicionantes das dificuldades financeiras da Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC). *Agricultura em São Paulo*, v. 41, n. 2, p. 57-87, 1994.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Dados municipais*. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/concordia>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- JACQUES, E. R.; GONÇALVES, F. O. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2(57), p. 489-509, 2016.
- LIMA, A. V.; OLIVEIRA, C. F.; COLOMBELLI, G. L. O papel das cooperativas no desenvolvimento regional. *Revista da Mostra de Iniciação Científica*, v. 4, n. 1, 2018.
- MARCHESAN, J. *A questão ambiental na produção agrícola: um estudo sócio-histórico-cultural no município de Concórdia (SC)*. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.
- MARCHESAN, J. *et al.* Crescimento e contribuições do setor cooperativista no município de Concórdia, Santa Catarina. In: *Revista Húmus*, v. 9, n. 27, 2019.
- MARCHESAN, J.; BONETI, L. W.; TOMPOROSKI, A. A. Cooperativismo como princípio humano. *Revista Profanações*, v. 6, num. esp., p. 212-226, nov. 2019.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MENEZES, C. M.; LAJUS, M. L. DE S. Cooperativismo de crédito e desenvolvimento. *Revista Economia e Desenvolvimento*, v. 14, n. 2, p. 294-313, 2015.
- MCKILLOP, D. *et al.* *Cooperative financial institutions: a review of the literature*. Working Paper in Responsible Banking & Finance, University of St Andrews – School of Management, WP nº 20-005, 2020.
- NAN, Y.; GAO, Y.; ZHOU, Q. Rural credit cooperatives' contribution to agricultural growth: evidence from China. *Agricultural Finance Review*, v. 79, n. 1, p. 119-135, 2019.
- NOVKOVIC, S. Defining the co-operatives difference. *The Journal of Socio-Economics*, v. 37, n. 6, p. 2.168-2.177, 2008.
- OCESC. Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina; SESCOOP/SC. Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. *O cooperativismo ao alcance de todos*. 19. ed. Florianópolis: Gráfica Rocha, 2018.
- PEREIRA, M. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. (VitalBook file).
- PORTO, S. B.; FERREIRA, M. V. Cooperativismo e desenvolvimento socioeconômico: uma análise da Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária Soliced Benjamin Constant/AM. *Cadernos Gestão Social*, v. 5, n. 2, p. 323-337, 2014.
- RISSON, C. Boas práticas cooperativas. In: MAGRI, Cledir A. *et al.* *Cooperativismo de crédito solidário: reflexões e boas práticas*. Passo Fundo: Editora Ifibe, 2010.

- SAMIAN, M. *et al.* The role of fishing cooperatives on social-economic and cultural development of rural areas of Bord Khun city of Bushehr, Iran. *Journal of the Saudi Society of Agricultural Sciences*, v. 16, n. 2, p. 178-183, 2017.
- SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Capital de giro: aprenda o que é e como funciona o da sua empresa*. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-e-como-funciona-o-capital-de-giro,a4c8e8da69133410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 24 abr. 2019.
- SESCOOP. Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. *Fundamentos do Cooperativismo*. Brasília, DF: SESCOOP, 2017.
- SICCOOB. Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil. *Cooperativa de crédito*. 2019. Disponível em: <http://www.sicoobs.com.br/sicoob-sc/cooperativismo/cooperativa-de-credito/>.
- SILVA, T. P. da; HEIN, N. Limite do risco positivo ao crescimento das atividades de crédito de cooperativas de crédito. *Revista Globalização, Competitividade e Governabilidade*, v. 6, n. 3, p. 50-69, 2012.
- SIMÕES, S.; PEREIRA, M. A. M. *A arte e a ciência de fazer perguntas: aspectos cognitivos da metodologia de survey e a construção do questionário*. [S.l.: s.n.], 2009.
- TEDESCO, G. M. I. *et al.* Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil. *Revista Antt*, p. 1-9, 2014.
- VILELA, D. L.; NAGANO, M. S.; MERLO, E. M. Aplicação da análise envoltória de dados em cooperativas de crédito rural. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. spe. 2, p. 99-120, 2008.
- ZORDAN, M. A. *Cooperativismo: ideias e posições*. Chapecó: Arcus Indústria Gráfica, 2016.
- WILDNER, M. C.; OLIVEIRA, S. V.; MARTINELLI JUNIOR, O. As ações das cooperativas agrícolas frente à cadeia produtiva do biodiesel no Rio Grande do Sul: evidências em direção ao desenvolvimento regional. *Extensão Rural*, v. 25, n. 2, p. 92-111, 2018.

APÊNDICE A

Questionário para gerentes, diretores ou presidentes das cooperativas de crédito

Acadêmico: Bruno Pilatti Rovani

Curso: Ciências Contábeis

Instituição: Universidade do Contestado (UnC) – Campus Concórdia-SC

Identificação:

Função:

Cooperativa de crédito:

1º Bloco

1. Ano da fundação da Cooperativa
2. Número de sócios no ano da fundação:
3. Dificuldades no início da Cooperativa

2º Bloco

4. Quais os setores de atuação – em ordem crescente
5. Qual é o maior público sócio da Cooperativa?
6. Número de sócios por década
7. Número de funcionários por décadas
8. Filiada à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
9. A Cooperativa atua em outros Estados?
 Sim. Se, sim, em qual ou quais?
 Não

3º Bloco

10. A Cooperativa contribui financeiramente nos estudos dos seus funcionários?
 Sim. Se, sim, quanto? Se, sim, até quais níveis?
 Não
11. Quais as principais ações sociais (em ordem crescente) que a Cooperativa contribuiu ou está envolvida?
12. A Cooperativa contribui em ações sociais?
13. Quais as principais dificuldades (limites) (em ordem crescente) na atuação da Cooperativa?
14. Como as Cooperativas de crédito contribuem para ou na sua região de atuação?
15. Qual a participação das Cooperativas no mercado financeiro local?

Marketing, Tecnologia e Planejamento como Diferenciais Competitivos para Alavancar o *Dark Tourism* e o Desenvolvimento Local e Regional

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.324-334>

Recebido em: 7/11/2019

Aceito em: 19/5/2020

Vilmar Antônio Boff,¹ Jonas Bordim,² Berenice Beatriz Rossner Wbatuba,³
Milton Luiz Wittmann,⁴ Fabiana Regina Falkembach⁵

RESUMO

Competitividade, novas tecnologias de gestão e de informação e a alta sazonalidade e evolução de mercado, em especial no setor turístico, influíram nas estratégias de marketing tornando-as instrumentos importantes para o planejamento do desenvolvimento local e regional. Esse artigo, resultante de estudos e pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisas Esadi – Estudos Setoriais em Administração, Desenvolvimento e Inovação –, tem por objetivo evidenciar como um plano de Marketing pode alavancar o desenvolvimento do setor turístico, especialmente em lugares que se enquadram no conceito de *Dark Tourism*. Nesse sentido, trata-se de conhecer o comportamento do consumidor e obter informações necessárias para a elaboração de um plano de Marketing, de forma a impulsionar o turismo local e regional. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de um referencial teórico cujos resultados identificam as vantagens de operar a gestão do turismo a partir de um planejamento que contempla a atração e a prospecção de clientes desde cinco ações estratégicas: i) criação de uma marca; ii) consolidação da imagem simbólica de Sepé Tiaraju; iii) implementação do aplicativo (APP) missões; iv) criação do roteiro missões; e v) intensificação da estrutura do espetáculo som e luz. A pesquisa aponta as indicações que constam num plano de ação, cujo propósito disponibiliza um conjunto de possíveis benefícios para o desenvolvimento turístico do Sítio Arqueológico de São Miguel Arcanjo na cidade de São Miguel das Missões/RS/Brasil, inserido no contexto dos Sete Povos das Missões.

Palavras-chave: Turismo. Plano de marketing. *Dark Tourism*.

MARKETING AND TECHNOLOGY AS COMPETITIVE DIFFERENTIALS TO LEVERAGE DARK TOURISM

ABSTRACT

Competitiveness, new management and information technologies and high seasonality and market evolution, especially in the tourism sector, influenced marketing strategies making them an important tool for planning local and regional development. This article, resulting from studies and research developed by the Esadi Research Group – Sectorial Studies in Administration, Development and Innovation, aims to show how a Marketing plan can leverage the development of the tourism sector, especially in places that fit the concept of *Dark Tourism*. In this sense, it is about knowing the behavior of the consumer and obtaining information necessary for the preparation of a Marketing plan in order to boost local and regional tourism. To the methodological aspects, it is a theoretical framework whose results identify the advantages of operating tourism management based on a plan that contemplates the attraction and prospecting of clients based on five strategic actions: i) creation of a brand; ii) consolidation of the symbolic image of Sepé Tiaraju; iii) implementation of the missions application (APP); iv) Creation of the missions itinerary; and v) intensification of the structure of the sound and light show. The research points out the indications contained in an action plan, whose purpose provides a set of possible benefits for the tourist development of the Archaeological Site of São Miguel Arcanjo in the city of São Miguel das Missões/RS/Brazil inserted in the context of the Seven Peoples of the Missions.

Keywords: Tourism. Marketing-plan. *Dark Tourism*.

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Professor da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/6528722570008462>. <https://orcid.org/0000-0002-4671-627X>. vaboff@gmail.com

² Mestre em Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Professor da Fundação Educacional Machado de Assis (Fema). <http://lattes.cnpq.br/6787953131349125>. <https://orcid.org/0000-0003-2988-130X>. jonasbordim@hotmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Professora da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/6437353176042087>. <https://orcid.org/0000-0002-1496-5634>. bwbatuba@san.uri.br

⁴ Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/6540542252982444>. <https://orcid.org/0000-0002-0305-1968>. wittmann@profwittmann.com

⁵ Mestranda em Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/1807706687541561>. <https://orcid.org/0000-0002-1241-9699>. fabianarfalkembach@aluno.santoangelo.uri.br

O presente trabalho tem como tema central abordar estratégias de marketing associadas às inovações tecnológicas, visando a alavancar o desenvolvimento turístico, em especial a emergência do *Dark Tourism*. A delimitação deste estudo busca analisar como um plano de marketing pode potencializar o desenvolvimento do setor turístico, mais precisamente em locais que se enquadram neste conceito de turismo voltado para memórias que nos remetem a sentimentos, guerras ou mortes. Nesta senda, o artigo aborda o marketing de turismo no sentido de identificar os motivos que podem levar as pessoas a visitar estes locais, descrever o marketing aliado à tecnologia de cidades (*smart cities*) e apresentar as indicações estratégicas por meio de um Plano de Ação, na perspectiva de auxiliar o desenvolvimento do *Dark Tourism* no Sítio São Miguel Arcanjo, na cidade de São Miguel das Missões, situado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

O tema justifica-se pelo fato de que um plano de marketing turístico requer ações prioritizadas, ordenadas e executadas de forma a criar condições de divulgação e aprimoramento da infraestrutura da cadeia do turismo, bem como oferecer um melhor atendimento de serviços. Igualmente, justifica-se por agregar e subsidiar novos conteúdos disponíveis a pesquisadores e operadores turísticos na área de Administração, Marketing e Turismo.

No referencial teórico são abordados vários autores, como Siqueira, Cobra, Andrade e Klaric, entre outros, e está estruturado por análise conceitual e teórica que aborda a importância do turismo; marketing de turismo; conceito de *Dark Tourism*, neuromarketing – psicologia e comportamento humano – e a importância de um plano de marketing para o *Dark Tourism*, além de abordar tecnologias voltadas a *smart cities*.

O presente trabalho disponibiliza resultados e estudos de pesquisas que tratam do planejamento turístico direcionados para ambientes que oportunizam o *Dark Tourism* como estratégia de negócios. Dentre os principais benefícios do mesmo, pode-se citar a ampliação, atração e prospecção de clientes voltados a emoções que nos levam a contextos históricos e arqueológicos, possibilitando maior visibilidade e reconhecimento do ponto turístico para atuais e futuros clientes.

CONCEITUAÇÃO E IMPORTÂNCIA DO TURISMO

Seja para conhecer novos lugares, nas férias para um descanso ou até mesmo em benefício de estudos, o turismo vem ao longo dos anos recebendo mais atenção e conseqüentemente importância a pessoas, organizações e governos. Alertando sobre o turismo, Cobra (2001) cita a Organização Mundial de Turismo (OMT), que estima que, no Brasil, o turismo é responsável por cerca de 5 milhões de empregos. No sentido histórico, contudo, o turismo de massa iniciou-se por volta de 1950, após a Segunda Guerra Mundial, quando muitos países depositaram no turismo suas expectativas de crescimento econômico, além de um importante fator de intercâmbio cultural entre os povos (BARRETTO, 2007).

De acordo com Siqueira (2005), a Organização Mundial do Turismo define turismo como

[...] o deslocamento voluntário e temporário fora de sua residência habitual (superior a 24 horas, com pelo menos um pernoite e um período máximo de noventa dias), por uma razão diferente que a de exercer uma atividade remunerada. Ou seja, movimento por razões distintas de atividades de negócios ou profissionais. A ênfase é posta no aspecto recreacional (p. 78).

Ressalta-se que a importância do turismo para a economia mundial, em termos de renda, é significativa. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Ministério do Turismo em 2008, a renda total advinda do turismo internacional foi de US\$ 1,1 trilhão, sendo responsável por cerca de 30% de todas as exportações de serviços no mundo (BRASIL, 2009). Especificamente no Rio Grande do Sul, Estado onde se deu esta pesquisa, de todos os turistas que ingressaram no Brasil no ano de 2010, aproximadamente 40% entraram pelo Rio Grande do Sul de acordo com o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Para Sparemberger e Zamberlan (2011):

o atual ambiente competitivo obriga as empresas a estarem permanentemente procurando novos clientes, ou seja, prospectando. Um profissional de vendas bem-sucedido precisa trabalhar na prospecção, o que envolve conseguir marcar um contato com o cliente em potencial e planejar a entrevista de vendas (p. 185).

Em relação ao turismo local, uma das atrações turísticas que recebe diariamente um grande número de turistas no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, são as Reduções Jesuíticas, também conhecidas como Os Sete Povos das Missões/RS, cenário de muitas guerras e mortes envolvendo a catequização dos índios e a exploração da terra por espanhóis e portugueses, envolvendo Uruguai, Argentina e Brasil. Segundo Barbosa (2013),

visitando as Ruínas de São Miguel e de Outros Povos, os turistas admiram a extraordinária ação civilizadora dos jesuítas, que mediante a exclusiva colaboração do gentio, desenvolveram as artes, a agricultura, a pecuária e o próprio comércio exportador (p. 20).

Diante dessa afirmação, pode-se identificar que o turismo envolvendo os três países – Brasil, Uruguai e Argentina – representa um fator regional a ser estudado. Nesse sentido, a posição geográfica de países de fronteira e com os quais o Estado gaúcho faz divisa, configura-se como importante nicho para o crescimento do turismo regional.

DARK TOURISM (TURISMO SOMBRIO)

Em escala planetária, um significativo número de pessoas busca visitar pontos turísticos diferentes ou inusitados. Muitos desses lugares são memoriais, ruínas, cemitérios ou cenários nos quais ocorreram fatos históricos baseados no sofrimento ou até mesmo na morte de pessoas, a exemplo do local dos campos de concentração, do pior acidente nuclear da história ou do maior ataque terrorista da história, que são tipos de locais que ultrapassam o simples lazer, mas há acuidade humana em presenciar lembranças de épocas nestes. Neste porvir, surgiu o termo *Dark Tourism* (turismo sombrio), que, segundo Farmaki (2013), é conhecido como o turismo que envolve visitas a lugares reais ou recriados, que podem ser caracterizados pela ocorrência de mortes, sofrimentos, desgraças ou simplesmente algo sinistro ou macabro, que deixaram lembranças nunca esquecidas pela humanidade.

Dark Tourism, contudo, é um tema em desenvolvimento. Segundo Pegas (2013), a partir dos anos 90 iniciou-se os primeiros estudos acadêmicos na área por meio da publicação de um editorial de Malcolm Foley e John Lennon, em 1996, para o *International Journal of Heritage Studies*, mas apenas no ano 2000 tornou-se um assunto mais conhecido. Apesar dos estudos recentes, a curiosidade mórbida das pessoas não é algo novo, pois, já no início do século 11, as pessoas viajavam para lugares, como Jerusalém, com o objetivo de conhecer o local da crucifixão de Jesus Cristo (ROBINSON; DALE, 2008), no entanto a nomenclatura *Dark Tourism* passou a ser usada só mais recentemente.

Como se pode perceber, o *Dark Tourism* é uma fonte de interesses de turismo voltada para aspectos emotivos, na qual fatores como o sentimento despertam a curiosidade que motiva os turistas a visitarem cenários históricos direcionados à afetividade e, quiçá, tristezas, que, em muitos momentos, nos levam para o subconsciente e inconsciente. O especialista em neuromarketing, Klaric (2012), em seus laboratórios, descobriu, através de vários estudos acadêmicos e clínicos incluindo eletroencefalogramas, que 85% do processo de decisão provém do subconsciente e do inconsciente.

Segundo Monteiro, Monteiro e Silva (2010),

seja qual for a terminologia adotada, esse segmento recente, fruto da pós- modernidade e do pós-turismo, possui relevância para a atividade que busca conhecer suas nuances e assim traçar o perfil desse público novo, suas necessidades e preferências. Identificar as características e o poder motivacional desse nicho será o diferencial para analisar o comportamento desse turista e assim conhecer medidas para seu desenvolvimento, visando ao crescimento do setor, a preservação da história e ao incremento da atividade (p. 2).

Um serviço turístico combina aspectos tangíveis e intangíveis. Os aspectos tangíveis estão caracterizados por seus atributos físicos e os aspectos intangíveis pelos benefícios buscados pelos clientes e ainda pelas emoções que o serviço possa proporcionar (COBRA, 2001). Para tentar, portanto, compreender melhor como funciona o pensamento desses clientes, procura-se sempre atrair e mantê-los, e, se possível, buscar informações na área do neuromarketing.

MARKETING VOLTADO AO TURISMO E SERVIÇOS

O marketing, mais especificamente de serviços, vem se tornando uma ferramenta fundamental para as organizações que buscam constante crescimento na captação de novos clientes. Da mesma maneira, o marketing também é importante na divulgação turística, para atrair pessoas de diversos lugares do mundo. Segundo Cobra (2001),

a medida do sucesso de uma empresa que atue no segmento de turismo e hospitalidade é que ela procura desenvolver alternativas para ampliação do valor da oferta incluindo também a relação com o cliente do cliente, ou seja, com o cliente da agência de viagens, com o cliente da operadora de turismo e assim por diante (p. 271).

O papel do setor de serviços na economia de um país abrange uma infinidade de setores da economia. O mesmo atrai segmentos de serviços, como *fast-food*, serviços financeiros, como bancos e investidores, companhias aéreas, serviços de telecomunicação, entre outros (COBRA, 2001), e, portanto, o marketing nesta área também se torna importante pela sua abrangência e aplicabilidade. Segundo Andrade (2012):

o marketing de serviços é uma das áreas mais abrangentes, pois está em constante crescimento. Isso é possível de constatar se pararmos para refletir sobre quanto/qual tipo de serviço você utiliza (e/ou estão disponíveis no seu entorno [...] os dados do IBGE apresentados no artigo Participação de Serviços, chega a 67% em 2008 (são informações relativas ao mercado brasileiro) (p. 45).

Chiavenato (2005, p. 2) afirma que “o conceito do marketing envolve ações como vender, divulgar, propagar, promover, distribuir, definir preço, construir marca, atender ao cliente e, sobretudo, encantá-lo e fidelizá-lo”. Cobra (2001), por seu turno, salienta que:

a chave em turismo é a fidelização de clientes. O comportamento do cliente bem identificado permite segmentar o mercado, agrupando clientes por estilo de vida e outros fatores demográficos e psicográficos. Oferecendo produtos e serviços de valor fica mais fácil evitar a perda de clientes. Assim a teoria da compreensão do valor percebido permite formular estratégias para manter clientes fiéis (p. 21).

Kotler (2005) afirma que “os consumidores avaliam qual oferta proporcionará maior valor. Eles procuram sempre maximizar o valor, dentro das restrições impostas pelos custos envolvidos na procura e pelas limitações de conhecimento, mobilidade e renda” (p. 40). Em tratando-se de um lugar em específico e não de um produto, fica mais difícil ainda realizar essa compreensão do que o cliente espera encontrar ao realizar o turismo. Segundo Cobra (2001), “como o produto turístico é uma combinação de ação e emoção em que os aspectos tangíveis e intangíveis se sobrepõem numa mistura entre o real e o imaginário, a criatividade do setor deve ser intensa” (p. 36).

Nesta senda, Kotler e Keller (2006) ressaltam que “fazer marketing significa satisfazer as necessidades e os desejos dos clientes. O dever de qualquer negócio é fornecer valor ao cliente mediante lucro” (p. 34), entretanto a escolha de como procurar clientes pode ser feita de muitas formas e varia de acordo com o objetivo traçado. Atualmente o modelo mais utilizado é a internet por meio de *sites* de busca ou relacionados com viagens. Segundo Cobra, “com o impacto dos sistemas informatizados, como a internet, o setor de turismo necessita reavaliar o seu papel na criação e na administração da demanda de serviços de viagem, lazer e hospitalidade” (2001, p. 36), mas, também, pode ser realizado mediante indicações de pessoas que já visitaram o local, chamado de marketing boca a boca, além da divulgação em feiras, catálogos, fôlderes, anúncios, agências de viagens e outros meios de comunicação.

COMPORTAMENTO HUMANO EM RELAÇÃO AO TURISMO

Um dos motivos que torna este estudo interessante, do ponto de vista acadêmico como também de mercado, é saber quais são os motivos que levam as pessoas a sentirem-se atraídas por lugares mórbidos ou de características sinistras. Uma das explicações pode ser encontrada no conceito de neuromarketing, que, segundo Camargo (2009), “trata de pesquisas de comportamento do consumidor, isto é, do estudo de como o anúncio realmente influencia as pessoas e até que ponto o faz” (p. 75).

Outra razão é encontrada no ramo filosófico, mais precisamente na palavra de origem alemã, *Schadenfreude*, que, conforme Leite (2007), significa a alegria ou o prazer que as pessoas têm com o sofrimento alheio. Baptista e Coutinho (2013) realçam que

pessoas com condições de viajar são atraídas por diferentes motivações, posto que estas podem estar relacionadas a locais com diversas atrações, entre elas relações com a morte, sofrimento, violência ou até catástrofes, a exemplo das Torres Gêmeas de Nova York. Para Cobra, “a escolha no processo de compra de turismo e viagens é também influenciada por quatro fatores psicológicos: motivação, percepção, aprendizado, crenças e atitudes” (2001, p. 148). Aprofundando ainda mais sobre o assunto, Viscott (1982) afirma que:

[...] filme de aventuras nos segura e nos mantém nas poltronas à medida que nos identificamos com pessoas fictícias ameaçadas por criaturas poderosas, aparentemente invencíveis, espíritos, holocaustos, terremotos, tubarões. O envolvimento que estas aventuras suscitam reflete nosso instinto básico de sobrevivência. O sentimento de assumir um risco básico de sobreviver é revigorador: dá um novo sentido à vida. Seguramente esta é a razão pela qual os esportes que implicam risco são tão excitantes (p. 48-49).

Estudos revelam que atrações muito antigas também vêm ao encontro do conceito do *Dark Tourism*. Um exemplo a ser citado são os jogos que eram realizados por gladiadores no antigo Coliseu de Roma na Itália, quando a morte de um competidor era comemorada por uma grande plateia (STONE, 2006). Vale lembrar, também, que, na época, a maioria das execuções era realizada em locais públicos como forma de castigo para a pessoa punida, e de espetáculo para o público. Em razão dessa série de fatores, torna-se importante a avaliação do neuromarketing, que, segundo Klaric (2012), é um estudo que une primeiramente a antropologia, seguida pelos profissionais de psicologia e, depois, entrando na área da neurologia, não se detendo apenas às ciências sociais e aplicadas.

Percebe-se que, dentro do ramo turístico, o segmento sombrio e mórbido de lugares, aqui identificados como *Dark Tourism*, aponta uma enorme possibilidade de atrair grande quantidades de visitantes sedentos por histórias ou curiosidades que nos levam a sentimentos e emoções de realidades sombrias passadas. Este é o caso do sítio arqueológico de São Miguel das Missões, que retrata histórias sombrias e emotivas relativas a guerras e à dizimação de índios.

PLANO DE MARKETING PARA O *DARK TOURISM*

O *Dark Tourism* é uma área que apresenta crescimento expressivo no mercado por trabalhar, entre outros fatores, com a curiosidade, sentimentos, memórias e emoções das pessoas. Esse crescimento expressivo no mercado, porém, pode não se concretizar se a empresa privada, governo ou investidores responsáveis pelo lugar, enquadrados no conceito de *Dark Tourism*, associarem-se à ausência de um planejamento. Depois de conhecer o lugar em que se enquadra o conceito de *Dark Tourism*, torna-se importante estudar sua história, sua cultura e o pensamento das pessoas a respeito do mesmo; desta forma, tem-se os elementos necessários para desenvolver um plano de marketing para alavancar o turismo local e regional.

De acordo com o Ministério do Turismo, é grande o desafio de construir um plano de marketing capaz de atender às necessidades de promover um país, aproveitando as oportunidades advindas de eventos e, ao mesmo tempo, dar apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos (BRASIL, 2009). De acordo com Kotler e Kotler (2015):

o desenvolvimento e o detalhamento do plano de marketing são imprescindíveis. Porém, faz mais sentido chamá-lo de plano de batalha. O plano deve oferecer razoável probabilidade de que se ganhará a guerra antes da primeira batalha. Caso não esteja produzindo algo melhor, mais novo, mais rápido ou mais barato, é melhor não entrar no mercado (p. 174).

Para a elaboração de um planejamento, contudo, sugere-se a utilização da ferramenta 5W2H. Para Stadler (2008), “a ferramenta 5W2H, é uma técnica que define uma ação para todas as etapas de análise e de melhoria de processos. 5W+2H são perguntas que têm o objetivo de instigar respostas aos problemas a serem resolvidos e/ou organizar ideias na resolução de problemas” (p. 10).

Percebe-se que, diante de todos os referenciais pesquisados, um adequado plano de marketing, necessariamente, precisa contemplar: a ampliação de mercado, a atração e a prospecção de clientes que proporcionarão maior retorno financeiro, a visibilidade e o reconhecimento do ponto turístico para atuais e futuros clientes. O Plano de Ação contempla ações que visam a melhorar a experiência do visitante, ao mesmo tempo em que potencializa o turismo, a exemplo de ações que potencializam o Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo na região das Missões no Estado do Rio Grande do Sul. Desse modo, propõe-se uma maneira inovadora como forma de divulgar o produto turístico do Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo, por meio de cinco ações: i) criação de uma marca; ii) consolidação da imagem simbólica de Sepé Tiaraju; iii) instalação do aplicativo (APP) missões; iv) Criação do roteiro missões; e v) intensificação da estrutura do Espetáculo Som e Luz. Além da descrição de cada produto, também está disponível um Plano de Ação individual com base no método 5W2H. Segundo Peinado e Graeml (2007), o 5W2H tem como objetivo reduzir a ocorrência de dúvidas em relação a uma ação por intermédio das seguintes perguntas:

- WHAT? (O quê?) – Qual tarefa? O que será feito?
- WHERE? (Onde?) – Onde será executada a tarefa?
- WHY? (Por quê?) – Por que esta tarefa é necessária?
- WHO? (Quem?) – Quem vai fazer?
- WHEN? (Quando?) – Quando será feito?
- HOW? (Como?) – De que maneira será feito?
- HOW MUCH? (Quanto?) – Quanto custará?

SMART CITIES COMO FERRAMENTA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Este tópico apresenta conceitos relacionados ao tema de cidades inteligentes (*smart cities*). Este tema tem se acentuado em razão de as pessoas passarem a conviver em grandes centros urbanos e necessitarem encontrar alternativas de sustentabilidade ambiental e social de melhor convivência em cidades no contexto econômico global, com melhorias na qualidade de vida.

Nam e Pardo (2011) relatam que as cidades têm crescido rapidamente e que esse crescimento populacional na zona urbana carece de adequação de planejamento, em especial na estrutura de transporte, melhorias de estradas, diminuição da poluição e di-

minuição de riscos, os quais podem ser exemplos de melhorias sociais. Nesse sentido, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) são fundamentais para a estruturação das Cidades Inteligentes, efetivando melhorias no cotidiano das pessoas inseridas no contexto, seja em sua vida pessoal ou profissional, incrementando aspectos inovadores e colaborativos nas cidades (KOMNINOS; SEFERTZI, 2009).

Segundo Webber e Wallace (2009), as chamadas Cidades Inteligentes englobam tecnologias que promovem melhorias significativas em diferentes ramos de atividades, por exemplo: eficiência energética; otimização de produção; sistemas de monitoramento e gestão; infraestrutura; colaboração mútua, saúde e educação aliada à internet; e melhoria logística por meio de etiquetas digitais para rastreamento de mercadorias e objetos, que, além de facilitar o controle e gestão dos meios urbanos, estimulam melhorias sociais e ambientais à sociedade, surgindo uma nova área para auxiliar no método tradicional de como também pode ser explorado o turismo no contexto atual: o turismo inteligente.

Turismo inteligente

Uma das áreas que pode ser beneficiada com as *smarts cities* é a do turismo. O turismo inteligente é um método de conseguir vantagens competitivas, fazendo com que os benefícios do setor turístico impactem em outras áreas, potencializando, dessa maneira, a economia local (MUÑOZ; SÁNCHEZ, 2013).

Para Jiang (2013), o uso da tecnologia, aliada ao turismo, é uma forma de inovar a maneira de gestão, aumentando a competitividade com o alinhamento dos serviços prestados, potencializando os recursos físicos e o uso das informações disponíveis para melhorias locais e regionais com relação ao turismo, ou seja, a interação entre informação e comunicação torna-se aliada do turismo, graças à tecnologia que vem transformando as experiências turísticas cada vez mais inesquecíveis. Conforme Neuhofer e Buhalis (2013),

a gama de tecnologias de informação e comunicação que acompanham o turista munido de qualquer dispositivo, em qualquer lugar e a qualquer hora, está maximizando as possibilidades de introduzir novas formas de criar experiências de tecnologia melhorada em todos os lugares ao longo da viagem do consumidor, por exemplo, pré/durante/pós viagem (p. 2).

Na prática, as principais fontes de informações que acabam gerando conteúdo por parte dos turistas, podem ser por redes sociais, *sites* de compartilhamento, *sites* de avaliação do consumidor, imagens, fotografias e marketing “boca a boca” (seja presencial ou por meio da internet) (MUÑOZ, 2013). Em relação à melhoria da gestão do ponto turístico, o autor complementa que os destinos turísticos inteligentes estão ligados ao aumento da competitividade e nível de experiência turística e, segundo Muñoz e Sánchez (2013), também do espaço inovador, o qual realça as vantagens advindas de inovações tecnológicas aplicadas ao turismo.

Tecnologia aliada ao marketing de turismo

Do ponto de vista tecnológico, tem-se que um ponto turístico inteligente, com o auxílio da velocidade das informações via internet, aumenta sua visibilidade e também a quantidade de pessoas que visitam o local. Para que isso seja possível, porém, são ne-

cessárias algumas alterações no processo de gestão do turismo, a exemplo da existência de um plano de marketing que possibilita aos operadores de gestão tomar decisões de forma otimizada, orientada e guiada por um passo a passo.

No campo da gestão empresarial, a orientação precisa, a visão de demanda e a estratégia, requerem planos com base em ações nas quais o desenvolvimento e o detalhamento do plano de marketing são imprescindíveis, porém faz mais sentido chamá-lo de plano de batalha. O plano deve oferecer razoável probabilidade de que se ganhará a guerra antes mesmo da primeira batalha, pois, caso não se esteja introduzindo algo melhor, mais novo, mais rápido ou mais barato, é melhor não entrar na guerra de mercado (KOTLER; KOTLER, 2015, p. 174).

Após formulada as ações a serem desenvolvidas, Rosa (2007) afirma que é preciso determinar formas de como você irá divulgar seus produtos, pois estas implicam custos. O autor sugere o uso da criatividade para encontrar as melhores maneiras de divulgar seus produtos ou, então, observar seus concorrentes para fazer melhor. Como começar, porém, na prática, as ideias que o turismo inteligente visa a melhorar? Essas respostas podem ser construídas juntamente com o próprio visitante do local. Segundo Buhalis e Foerste (2015), o marketing pode trabalhar com a cocriação de valor, ou seja, a criação de valor em parceria com todos os envolvidos, sejam eles comunidade, usuários, gestores públicos e privados, de todas as partes interessadas que podem vir a utilizar informações. Após a coleta das informações, mediante uma série de sensores, o destino turístico Inteligente pode disponibilizar, em tempo real, uma gama de informações que influencia no planejamento, na gestão e no aumento da experiência turística.

Uma ideia aliada às *Smart Cities* proposta para esses locais, é a criação de um aplicativo para smartphone (APP). Esse aplicativo teria uma plataforma em que os turistas poderiam acessar fotos, vídeos, expor seus elogios, suas críticas e demais informações ligadas ao local visitado estando, o mesmo, para download na página oficial do ponto turístico de maneira gratuita. Por meio de tecnologias de informação e comunicação que acompanhariam o turista que tiver o aplicativo em seu dispositivo, em qualquer lugar e a qualquer hora ele aumentaria a proximidade e o relacionamento ao longo da viagem. Tudo isso antes, durante e depois da visita (NEUHOFER; BUHALIS, 2013).

Depois do desenvolvimento da estratégia, a empresa deve elaborar programas detalhados de apoio, pois a melhor ação de marketing pode ser arruinada se inadequada. Para isso, as organizações não devem se deter apenas a um determinado público, e sim direcionar suas ações para todos os seus *stakeholders* – clientes, funcionários e fornecedores. A empresa pode ter como objetivo entregar níveis de satisfação acima do mínimo a diferentes públicos (PORTELA, 2012).

Para os responsáveis pelo ponto turístico, seja o setor público ou privado, esse aplicativo será importante, pois pode auxiliar na gestão do mesmo, ampliando a divulgação, interagindo com pessoas do mundo inteiro por intermédio da internet, e, ainda, melhorando aspectos negativos que podem aparecer nos comentários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente as empresas pensam cada vez mais em novas ações de marketing e estratégias com um objetivo principal de manter e prospectar clientes. Para isso, torna-se importante o planejamento de ações inovadoras para continuar mostrando seu trabalho em busca de novas estratégias e inovações.

Nesse artigo, foram descritos importantes benefícios a serem considerados ante a elaboração de um plano de marketing no setor turístico, mais precisamente em lugares enquadrados no conceito de *Dark Tourism*, com o intuito de ampliação de mercado e, ao mesmo tempo, aplicando um marketing para atrair e satisfazer potenciais clientes. O objetivo central foi evidenciar o planejamento de marketing para o turismo por meio da disponibilização de estratégias identificadas e estruturadas em um plano de ação para o Sítio São Miguel Arcanjo, no município de São Miguel das Missões.

Inicialmente abordou-se sobre o que é o turismo e sua importância no contexto do desenvolvimento Local e Regional. Em seguida, descreveu-se como funciona o marketing de turismo e os aspectos relacionados à sua ampla e irrestrita divulgação e abrangência. Também se abordou os motivos que levam as pessoas a visitar tais pontos turísticos relacionados à temática de *Dark Tourism*, de forma a conhecer detalhes de como essa modalidade de turismo pode ser analisada pela via psicológica e de comportamento humano.

Não menos relevante, tecnologias de informação potencializam a ligação e a compreensão dos espaços turísticos no momento da visitação, a qual fez parte das ações estratégicas do Plano de Ação executado na pesquisa que originou este trabalho. Propõe-se uma maneira diferente de divulgar o produto turístico do Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo, mediante a elaboração de cinco ações: i) criação de uma marca; ii) consolidação da imagem simbólica de Sepé Tiaraju; iii) instalação do aplicativo (APP) missões; iv) criação do roteiro missões; e v) intensificação da estrutura do Espetáculo Som e Luz. Por fim, destaca-se que um plano de marketing, aliado à tecnologias de informação, potencializa o desenvolvimento do *Dark Tourism* por meio da promoção do espaço de visitação e atrações num ambiente próspero e inovador. Assim, são vários os benefícios que um eficiente e eficaz planejamento pode acrescentar ao setor, entre eles: ampliação de mercado, atração e prospecção de clientes, maior visibilidade e reconhecimento do ponto turístico para atuais e futuros clientes.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Carlos Frederico de. *Marketing: o que é? quem faz? quais as tendências?* Curitiba: InterSaberes, 2012.
- BAPTISTA, Maria Manuel; COUTINHO, Belmira. *O turismo negro como experiência de ócio humanista – aproximações entre conceitos aparentemente distantes*. 2013. Disponível em: www.mariammanuelbaptista.com/pdf/15_Ocio_Belmira_Português.pdf. Acesso em: 10 out. 2015.
- BARBOSA, Fideles Dalcin. *História do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: Projeto Passo Fundo, 2013.
- BARRETTO, Margarita. *Cultura e turismo: discussões contemporâneas*. Campinas: Papirus, 2007.
- BRASIL. *Plano aquarela 2020: marketing turístico internacional do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.
- BUHALIS, D.; FOERSTE, M. SoCoMo marketing for travel and tourism: empowering co-creation of value. *Journal of Destination Marketing and Management*, 4, p. 151-161, 2015 Disponível em: <http://daneshyari.com/article/preview/1011039.pdf>.
- CAMARGO, Pedro. *Neuromarketing: decodificando a mente do consumidor*. Porto: Ipam, 2009.

- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de vendas: uma abordagem introdutória*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- COBRA. *Marketing de serviços: turismo, lazer e negócios*. 2. ed. São Paulo: Cobra, 2001.
- FARMAKI, A. Dark tourism revisited: A supply/demand conceptualisation. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality*, 7(3), p. 281-292, 2013.
- ROBINSON, N.; DALE, C. Can I get a witness? An examination into the role of dark tourism to aid investigations into unsolved cold case murder files. *The Dark Tourism Fórum*. Disponível em: <http://www.dark-tourismforum/the-dark-tourism-article.mht> Acesso em: 30 mar. 2020.
- KLARIC, Jürgen. *Estamos cegos*. São Paulo: Planeta, 2012.
- KOMNINOS, N.; SEFERTZI, E. Intelligent cities: R&D offshoring, Web 2.0 product development and globalization of innovation systems. In: *Proceedings of the Second Knowledge Cities Summit*, 2009.
- KOTLER, Philip. *Marketing essencial: conceitos, estratégias e casos*. 2. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- KOTLER, Philip; KOTLER, Milton. *Marketing de A a Z e marketing de crescimento: Edição 2 em 1*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. *Administração de marketing*. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- JIANG, H. The research review of intelligent tourism. *Journal of Management and Strategy*, 4(4) 65-67, 2013. Disponível em: www.sciedu.ca/journal/index.php/jms/article/viewFile/3631/2144.
- LEITE, Dante Moreira. *O caráter nacional brasileiro: história de uma ideologia*. 7. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- MONTEIRO, Jaqueline de Oliveira; MONTEIRO, Jéssica de Oliveira; SILVA, Eryl Maria de Carvalho. *Turismo macabro: conhecer para entender; entender para (des)construir*. 2010. Disponível em: <http://www.anp-tur.org.br/ocs/index.php/seminario/2010/paper/downloadSuppFile/839/401>. Acesso em: 10 set. 2017.
- MUÑOZ, Ávila. L. *Creating a smart destination*. 2013. Disponível em: www.morocco-forum.com/downloads/presentations/Antonio-lopez-de-Avila-Munoz-Creating-a-Smart-Destination.pdf.
- MUÑOZ, A. L.; Á, SÁNCHEZ, S. G. Destino turístico inteligente. *Harvard Deusto Business Review*, 224, p. 58-67. 2013. Disponível em: <http://www.harvard-deusto.com>.
- 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. 2011. Disponível em http://inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo_2011_smartcity.pdf.
- NEUHOFER, B.; BUHALIS, D. Technology enhanced tourism experiences. *Digital Tourism Think Tank*, p. 2-13, 2013.
- PEGAS, Ana Paula Martins Castro. *O visível que não se vê e o patrimônio cemiterial: proposta de criação de uma Rota Turística dos Cemitérios do Porto*. 2013. Disponível em: http://sigarra.up.pt/flup/pt/publs_pesquisa.show_publ_file?pct_gdoc_id=81032. Acesso em: 10 out. 2015.
- PEINADO, Jurandir; GRAEML, Alexandre Reis. *Administração da Produção – Operações Industriais e de Serviços*. Curitiba: Unicen P, 2007.
- PORTELA, C. B. M. *O marketing e o comportamento do consumidor*. 2012. Disponível em: http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3488.pdf.
- RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul. *Plano de desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Sul: 2012-2015*. Rio de Janeiro, 2012.
- ROSA, Cláudio Afrânio. *Como elaborar um plano de negócio*. Brasília: Sebrae, 2007.
- SIQUEIRA, Deis. *História social do turismo*. Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: Ed. Vieira, 2005.
- SPAREMBERGER, Ariosto; ZAMBERLAN, Luciano. *Vendas: fundamentos e relacionamento com clientes*. 1 ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.
- STADLER, H. *Sistemas de avaliação e qualidade*. Curitiba: Fotolaser, 2008.
- STONE, Philip R. A dark tourism spectrum: towards a typology of death and macabre relates tourist sites, attractions and exhibitions. *Tourism*, v. 54, n. 2, p. 145-160, 2006.
- VISCOTT, David. *A linguagem dos sentimentos*. São Paulo: Ed. Summus, 1982.
- WEBBER, L.; WALLACE, M. *Green tech: how to plan and implement sustainable IT solutions*. New York: Amacon, 2009.

Rede de Colaboração da Agricultura Familiar no Município de Porto Velho-RO

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.335-354>

Recebido em: 2/7/2019

Aceito em: 28/2/2020

Eliane Alves Silva,¹ Sérgio Nogueira do Nascimento,²
Mariluce Paes de Souza,³ Eugenio Avila Pedrozo⁴

RESUMO

Há necessidade de se desenvolver uma economia alternativa em que a exploração pode ser evitada, com novas perspectivas de ocupação produtiva, reforçando trajetórias de inclusão social. O objetivo deste artigo, portanto, é analisar o processo de relações, práticas e translações da formação de uma rede da agricultura familiar no município de Porto Velho-RO, sob a ótica da Teoria Ator-Rede. Sua relevância consiste em provocar reflexões sobre quem são os atores dessa rede, como influenciam e são influenciados e quais os resultados dessa interação. Este artigo caracteriza-se por ser uma pesquisa analítica, de natureza qualitativa e direcionada por um estudo de caso. Utilizou-se da Teoria Ator-Rede (TAR), a qual traz contribuições importantes por se tratar de uma abordagem que propõe uma modificação em relação ao que se entende por “social”. Conclui-se que a rede foi construída em torno de três pilares: ideologia campesina, mercado e setor público. A ideologia campesina compreende a organização dos agricultores, Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). O setor público é representado pelas Secretarias Municipais Semed, Semagric, juntamente com as escolas municipais, pela Conab e Emater. O mercado compreende o Sebrae e os consumidores de produtos agroecológicos. Verificou-se que o setor público junto com a ideologia camponesa, são responsáveis pela inclusão de agricultores mais vulneráveis à rede, e que, à medida que os agricultores vão se consolidando, migram do papel de camponeses para o de empreendedores.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Agricultura familiar. Políticas públicas. Teoria Ator-Rede.

COLLABORATION NETWORK OF FAMILY AGRICULTURE IN PORTO VELHO-RO

ABSTRACT

There is a need to develop an alternative economy where exploitation can be avoided, new prospects for productive occupation and reinforce trajectories of social inclusion. Therefore, the objective of this paper is to analyze the process of relationships, practices and translations of the formation of a family farming network in the city of Porto Velho-RO, from the perspective of the Actor-Network Theory. Its relevance is to provoke reflections on who are the actors of this network, how they influence and are influenced and what are the results of this interaction. This article is characterized by being an analytical research, qualitative and directed by a case study. It was used the Actor-Network Theory (ANT), which brings important contributions, because it is an approach that proposes a modification in relation to what is meant by “social”. It was concluded that the network was built around three pillars: peasant ideology, market and public sector. The peasant ideology includes the farmers’ organization, the Rural Workers’ Union of Brazil, the National Confederation of Agricultural Workers (Contag) and the Union of Family Farming and Solidarity Economy Cooperatives (Unicafes). The public sector is represented by the municipal departments Semed, Semagric together with the municipal schools, by Conab and Emater. The market comprises Sebrae and consumers of agroecological products. It has been found that the public sector along with peasant ideology are responsible for including more vulnerable farmers into the network, and the extent to farmers consolidating, they migrate from peasant to entrepreneurial.

Keywords: Sustainable development. Family farming. Public policy. Actor-Network Theory.

¹ Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (Unir). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/1834027792929773>. <https://orcid.org/0000-0002-6958-1101>. elianealvesil@yahoo.com.br

² Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (Unir). <http://lattes.cnpq.br/9323426926094595>. <https://orcid.org/0000-0003-2084-780X>. adm_sergionogueira@yahoo.com

³ Doutora em Ciências Socioambientais pela Universidade Federal do Pará (Ufpa). Professora da Universidade Federal de Rondônia (Unir). <http://lattes.cnpq.br/6930021151410221>. <https://orcid.org/0000-0002-4202-0769>. mariluce@unir.br

⁴ Doutor em *Genie Industrielle* pelo *Institut National Polytechnique de Lorraine* (INPL), França. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). <http://lattes.cnpq.br/0734321648126694>. <https://orcid.org/0000-0002-4751-707X>. eugenio.pedrozo@ufrgs.br

A demanda agrícola para alimentar a população continuará a crescer nos próximos anos, colocando pressão adicional sobre a terra disponível e outros recursos naturais. As práticas atuais estão minando a ecologia do sistema alimentar global por meio do uso excessivo e dos efeitos da poluição agrícola, aumentando, assim, a degradação, reduzindo a capacidade do ecossistema para gerar rendimentos sustentáveis. A prática agrícola sustentável pode ser a resposta para uma maior segurança alimentar, proteção ambiental e redução da pobreza (FAO, 2011; IFAD, 2013).

Vale ressaltar que os agricultores familiares gerenciam mais de 80% das 500 milhões de pequenas propriedades estimadas no mundo e fornecem mais de 80% dos alimentos consumidos em grande parte do mundo em desenvolvimento, contribuindo significativamente para a redução da pobreza e a segurança alimentar. A fragmentação crescente das propriedades da terra, juntamente com a redução do apoio ao investimento e a marginalização de pequenas propriedades agrícolas na política econômica e de desenvolvimento, ameaça essa contribuição, deixando muitos pequenos proprietários vulneráveis (FAO, 2011; IFAD, 2013).

Com sua experiência coletiva e conhecimento íntimo das condições locais, os agricultores familiares detêm muitas das soluções práticas que podem ajudar a colocar a agricultura em uma base mais sustentável e equitativa. Para fazer isso, eles precisam de ajuda para superar as falhas do mercado e outros desincentivos ao uso sustentável da terra, incluindo a posse insegura desta, altos custos de transação e fraco apoio institucional (FAO, 2011; IFAD, 2013; LÉLÉ, 1991; SACHS, 1992).

Os desafios da agricultura familiar para atender a demanda por alimentos saudáveis e em quantidade são muitos, a começar pela renda. Sem uma renda que garanta vida digna, as famílias continuarão abandonando o meio rural. A insuficiência de investimentos em infraestrutura produtiva, de beneficiamento, armazenamento, transportes e preços remuneradores, bem como o acesso a políticas públicas de cunho social, como saúde, educação, previdência e transporte públicos, são fatores decisivos para a permanência das pessoas no campo.

Há necessidade de se desenvolver uma economia alternativa, em que a exploração pode ser evitada, com novas perspectivas de ocupação produtiva, e reforçar trajetórias de inclusão social; um cenário alternativo e desejado, que contemple um “novo modelo de desenvolvimento” para a Amazônia, com interação sistêmica entre atores e instituições para alcançar objetivos de crescimento, inovação, competitividade, equidade e sustentabilidade. Com base nessa contextualização, a presente pesquisa tem por objetivo analisar o processo de relações, práticas e transações da formação de uma rede da agricultura familiar no município de Porto Velho-RO, sob a ótica da Teoria Ator-Rede. Sob este prisma, a política agrícola, baseada no agricultor familiar, deverá prever a solução das questões técnicas surgidas em âmbito da produção propriamente dita, da circulação, da distribuição, do consumo e da produção, prevendo, igualmente, a organização dessa população, visando à sua efetiva integração social produtiva (CASTRO, 1996).

Fica claro que para que ocorra essas mudanças deve-se investigar o aspecto social. Neste sentido, mostra-se pertinente buscar teorias que possam contribuir para o avanço dos estudos na área. Sendo assim, este estudo utiliza-se da Teoria Ator-Rede (TAR), que foca nas relações práticas entre as partes para análise da rede de colabora-

ção da agricultura familiar no município de Porto Velho. Esta teoria traz contribuições importantes para os estudos na área, por se tratar de uma abordagem que propõe uma modificação em relação ao que se entende por “social”, avançando-se para uma sociologia de associações, quando humanos e não humanos têm poder de agência. Para tanto, utilizou-se como base os trabalhos de Latour, Callon e Law, precursores e principais estudiosos no campo desta teoria (TONELLI, 2016; ALCADIPANI; TURETA, 2009; PECCI; ALCADIPANI, 2006; ARENDT, 2008; CAVALCANTI; ALCADIPANI, 2013).

A presente pesquisa trata-se de um estudo de caso intrínseco e analítico. Foram feitas entrevistas em profundidade com quatro cooperados na Cooperativa de Produtos e Serviços Agrícolas de Agricultores Familiares do Estado de Rondônia (Coopafaro), uma produtora filiada a uma Associação no setor chacareiro, dois técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia (Emater-RO), um representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (Semagric) e um nutricionista da equipe da Divisão de Alimentação Escolar (Diale), alocada na Secretaria de Educação do município de Porto Velho (Semed).

Este artigo, além dessa introdução, está organizado com referencial teórico, apresentando tópicos da Teoria Ator-Rede, e principais políticas públicas para agricultura familiar. Em seguida, aborda-se a metodologia; logo após os resultados e as discussões; e, por fim, apresenta-se as conclusões e observações finais e as referências bibliográficas consultadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

A TAR propõe uma nova sociologia de associações, incluindo outros atores na análise, promovendo fundamentação teórica para discussão de dados empíricos; logo se faz necessário apresentar as políticas públicas, que mobilizam diversas organizações envolvidas com preservação e expansão de renda do pequeno produtor, assim como instituições comprometidas com a diminuição da pobreza e a garantia da segurança alimentar. Para compreender a linha de raciocínio proposta neste estudo e a complexidade que envolve o tema, buscou-se entender a teoria do Ator-Rede e conhecer algumas das principais políticas direcionadas à agricultura familiar.

Teoria Ator-Rede

A Teoria Ator-Rede (TAR) teve início nas obras de Latour (1997), Callon (1986) e Law (1992). Segundo Alcadipani e Tureta (2009), a TAR diferencia-se das demais teorias organizacionais, tendo como principais características: 1) ser ontologicamente relativista, pois considera que o mundo pode ser organizado de muitas formas diferentes, não devendo ser assumido *a priori* um modelo de análise que defina o que e quais são os elementos a serem observados no campo, considerando que a realidade é algo construído por meio de práticas e relações; 2) ser empiricamente realista, exigindo a realização de estudos empíricos, pois considera possível analisar redes de atores que desempenham práticas e processos, mesmo que, em um primeiro momento, seja difícil saber o que/quem faz as coisas acontecerem ou as pessoas agirem. Sendo assim, há uma maior ênfase nos processos do que numa visão estática e objetiva da realidade; 3)

incluir elementos não humanos como participantes da organização, devendo-se, portanto, também considerá-los na análise organizacional; e 4) colocar o processo organizado como foco fundamental da análise (CAMPOS; PALMA, 2017).

Assim, a reflexão aqui propiciada alicerçou-se nos principais conceitos advindos dos trabalhos destes autores, que embasam a Teoria Ator Rede: 1) social e coletivo; 2) simetria; 3) rede; 4) translação; 5) o pressuposto metodológico de seguir os atores. A TAR não assume, *a priori*, uma supremacia dos humanos em relação aos não humanos. Os humanos não são nem mais nem menos importantes no plano analítico. Deste modo, uma vez que não humanos são parte ativa de várias vidas e que somente é possível falar de atores dentro de redes heterogêneas compostas por humanos e não humanos, torna-se difícil estudar as relações sociais e técnicas sem considerá-los (ALCADIPANI; TURETA, 2009; CAMPOS; PALMA, 2017).

Para a TAR, social é o nome de um movimento, um deslocamento, uma transformação, uma translação, um registro. Integra tipos de relações que não são sociais em si mesmas e trazem os não humanos ao centro do debate sociológico, postulando que os mesmos são dotados de agência e que, conseqüentemente, são atores de plenos direitos. Segundo Latour (2012), os não humanos precisam ser atores e não meras projeções simbólicas. A continuidade de um curso de ação não assume, a princípio, uma supremacia dos humanos em relação aos não humanos. Os humanos não são nem mais nem menos importantes no plano analítico. Deste modo, somente é possível falar de atores dentro de redes heterogêneas compostas por humanos e não humanos, tornando-se difícil analisar as relações sociais e técnicas sem considerá-los (ALCADIPANI; TURETA, 2009).

Esse princípio de análise baseia-se na ideia de simetria. Para eles, a ideia de simetria aplica-se ao verdadeiro e ao falso e esforça-se por reelaborar a construção da natureza e da sociedade. Segundo Alcadipani e Tureta (2009), a simetria é um dos mais importantes princípios da TAR. Refere-se à ideia de que a mesma explicação deve ser empregada para todos os elementos que compõem uma rede heterogênea, sejam eles humanos ou não humanos, grupos sociais ou forças naturais, pois não é possível dissociá-los. “Ambos participam conjuntamente da rede heterogênea, não podendo ser separados em qualquer situação empírica. Desta forma, tanto os humanos quanto os não-humanos não existem sozinhos. Há diferentes híbridos em que seria difícil demarcar fronteiras” (ALCADIPANI; TURETA, 2009).

Outro conceito importante é o de *actantes*. Este não é a fonte de uma ação, mas o alvo móvel de uma enorme quantidade de entidades que convergem para ele. Segundo Latour, (2012), “empregar a palavra ‘ator’ significa que jamais fica claro quem ou o que está atuando quando as pessoas atuam”. Complementam Alcadipani e Tureta (2009) que atores são entidades que agem, que formam redes, que provocam mudanças no conjunto de elementos e conceitos habitualmente utilizados para descrever as coisas. São redes compostas por elementos heterogêneos (pessoas, máquinas, textos, dinheiro, etc.) contingencialmente conectados.

As redes, por sua vez, significam uma série de transformações. São compostas por um conjunto de elementos heterogêneos que foram ligados uns aos outros por um período de tempo, não possuindo uma formação e uma composição fixa, estável e definida, podendo ser alteradas a qualquer momento. São duráveis não apenas por causa

da ligação entre seus elementos e porque cada entidade constitui uma rede em si, de modo que qualquer mudança nas entidades de uma rede-de-atores gera transformações na própria rede (ALCADIPANI; TURETA, 2009).

A translação também é um conceito fundamental para a TAR. Segundo o entendimento de Latour (2001), translação “refere-se a todos os deslocamentos por entre outros atores cuja mediação é indispensável à ocorrência de qualquer ação”. Assim, de acordo com o autor, ao invés do contexto e conteúdo, a translação refere-se ao trabalho graças ao qual atores modificam, deslocam e transladam seus vários e contraditórios interesses (LATOURE, 2001).

Nessa mesma linha, Moraes (2004) esclarece que é fundamental distinguir translação de interação, uma vez que a primeira, muitas vezes, parece remeter a um tipo de relação linear que vincula humanos entre si. Assim, a translação envolve, simultaneamente, um desvio e uma articulação de elementos díspares e heterogêneos, uma vez que esta “refere-se à hibridização, mestiçagem, multiplicidade de conexões, sendo sustentada por uma ontologia definida por sua hibridização” (MORAES, 2004). O processo de translação é, desse modo, fundamental para a compreensão das redes de “actantes”, uma vez que é este movimento, a translação, que molda a lógica das redes: ao mesmo tempo em que algo se mantém, algo se modifica (TURETTA; ALCADIPANI, 2009).

O primeiro momento – a problematização – ocorre quando emergem os desafios a serem enfrentados pelos atores bem como os elementos sociais e naturais do enredo tomam forma. Nesta etapa, são revelados os interesses e obstáculos que devem ser ultrapassados, assim como as alianças que devem ser construídas entre os grupos de atores. Em um segundo momento, denominado “interessamento”, um dos atores, por meio de um conjunto de ações, tenta impor seus interesses aos demais, cujas identidades procuram controlar por meio de estratégias de enfrentamento do problema. No recrutamento, terceiro momento, há uma busca por aliados e definição de papéis, marcada por um jogo de resultados incertos, uma vez que os dispositivos utilizados no interessamento não levam necessariamente à formação de alianças (CAMPOS; PALMA, 2017).

O quarto momento do processo reside na mobilização e nas dissidências dos atores em situações que expõem publicamente os representantes dos grupos. Callon (1986) enfatiza que tais etapas não somente descrevem um processo que se dá por meio da combinação de elementos naturais e sociais, tratados de forma simétrica, uma vez que vai além, mostrando como um grupo de poucos elementos – ou um único elemento – obtém o direito de expressar e representar os muitos atores silenciosos que o mobilizaram (CAMPOS; PALMA, 2017).

Como principal contribuição metodológica, destaca-se o fundamento de “seguir os atores”, não os definindo *a priori*. Isso possibilita encontrar novas relações, atores e redes, abrindo caminhos para novos estudos. Além disso, afastar-se do antropocentrismo também é um passo importante a ser dado. A TAR possibilita tal afastamento ao propor uma nova sociologia de associações, incluindo outros atores na análise, que foram excluídos pela sociologia do social, criticada por Latour.

A TAR é uma teoria muito rica no sentido de promover fundamentação teórica para discussão de dados empíricos; logo se faz necessário apresentar alguns atores responsáveis pela simetria dessa rede de colaboração da agricultura familiar.

Agricultura familiar e as políticas públicas

A agricultura familiar passou a contar com um leque de políticas públicas específicas para preservação e expansão da renda, tais como o crédito rural, assistência técnica seguro-safra e programas de compras governamentais do PAA e PNAE. Não obstante, alguns autores (MALUF, 2004; SCHERMER, 2015; SCHWARTZMAN *et al.*, 2017) alertam que ao mesmo tempo em que a importância econômica da atividade agropecuária avança, aumentam os riscos quanto à sustentabilidade do modelo de agricultura adotado. Afirmam ainda que, em contraposição a esta realidade, os sistemas orgânicos e de base agroecológica contribuem positivamente para o equacionamento da agenda ambiental global (produção e conservação), para o alívio à pobreza e para a garantia da segurança alimentar (ONU, 2019).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Para o alcance de todos os objetivos a que se propõe, o PAA é desenvolvido em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional. Seu orçamento é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2012b, 2013).

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. O PAA foi ainda regulamentado por diversos decretos; o que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. É operacionalizado por Estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do Programa, a Conab firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA (BRASIL, 2012b, 2013).

Por sua intersetorialidade e abrangência, o PAA é um Programa que conta com ampla participação da sociedade civil. Era instância de controle do PAA o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), porém, no início da gestão do governo de Jair Bolsonaro, em 2019, foi extinto (ZOCCHIO, 2019). Logo, na hipótese de inexistência desse, os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social poderão ser responsáveis pelo acompanhamento da execução do PAA (BRASIL, 2012b, 2013).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política que visa a garantir merenda escolar aos estudantes da rede pública. Sua origem remete-se à medida tomada pelo governo pela instituição, em 1940, do salário mínimo e a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), destinado à melhoria dos hábitos alimentares do trabalhador. Em 1945 criou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e, em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, sendo considerado o marco inicial do programa (FNDE; PNAE, 2018a). Em 1976, o programa já era financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar como parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), e, em 1979, o programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2018b).

Com a publicação da Lei 11.947, em 16 de junho de 2009, exige-se que, do total do repasse financeiro do PNAE, no mínimo 30% seja utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. A Lei também dispensa a obrigatoriedade de licitação para aquisições deste grupo de fornecedores, devendo o município efetuar o processo de chamada pública na qual a escolha pelo fornecedor não é determinada pelo menor preço.

Em relação ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entende-se que estimula a geração de renda e melhora o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. São seus beneficiários os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ativa (BRASIL, 2019).

O uso da expressão agricultura familiar, sobretudo nas políticas públicas, denota um conteúdo ideológico. A agricultura familiar, porém, pode abranger tanto o camponato quanto a agricultura empresarial (VILAS-BOAS, 2018). Ao promover a generalização de grupos tão heterogêneos, seu emprego mascara singularidades e diferenças, minimizando a importância dada a características como o modo de vida camponês, sua relação com a terra e o meio ambiente. Neste contexto, Silva (2007) e Navarro (2010) advogam que o critério governamental de divisão da agricultura em familiar e patronal é problemático, pois utiliza como parâmetros apenas a questão do trabalho e da direção familiar.

Ao se exemplificar essas políticas públicas, a questão da agricultura familiar é mais bem compreendida. As políticas para este setor estão associadas à cultura “camponesa”, embasadas na noção de reprodução econômica da pequena agricultura familiar, sendo associadas à geração de uma renda suficiente para manter a família e usar os recursos naturais de forma sustentável. Em contraste, porém, com o atual governo, que possui uma visão neoliberal, elas tendem a sofrer modificações ou serem extinguidas, pois acredita-se que uma ideologia se sobrepõe a outra. Por isso, a análise da rede de colaboração da agricultura familiar se faz necessária, questionando a divergência ou a convergência destes pontos de vista. No próximo tópico será apresentado procedimentos metodológicos para coleta de dados.

Metodologia da Pesquisa

Trata-se de um caso intrínseco (STAKE, 2000), orientado para a singularidade, pois buscou, a partir daquilo que emergiu da prática, compreender situações, responder questões e resolver um quebra-cabeça (MERRIAM, 2002). Segundo Yin (2001), existem múltiplas fontes de evidências; no presente caso foram documentos, entrevistas e observações. É considerado um estudo analítico, pois buscou-se ouvir os participantes e desenvolver um entendimento baseado nas ideias deles (MERRIAM, 2002), além de detalhar o relato sobre um fenômeno a fim de ilustrar sua complexidade, considerando os diversos atores envolvidos (GODOY, 2010; STAKE, 2000).

As entrevistas ocorreram entre abril e maio de 2019. Foram entrevistados quatro cooperados na Cooperativa de Produtos e Serviços Agrícolas de Agricultores Familiares do Estado de Rondônia (Coopafaro), uma produtora filiada a uma associação no Setor Chacareiro, dois técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia (Emater-RO), um representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (Semagric) e uma nutricionista da equipe da Divisão de Alimentação Escolar (Diale), alocada na Secretaria de Educação do município de Porto Velho (Semed). Ao todo foram nove entrevistas em profundidade. O perfil de cada entrevistado segue descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Instituição	Característica
Entrevistado A	Coopafaro	Agricultor, filiado à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), sendo um dos mais antigos filiados nos programas PAA e PNAE no município.
Entrevistado B	Coopafaro	Agricultor que participou da fundação da cooperativa e atua na comissão logística da mesma.
Entrevistada C	Setor Chacareiro	Assentada em terra considerada zona de litígio no município.
Entrevistado D	Coopafaro	Agricultor cooperado que, além de fornecer produtos para a cooperativa, atua em feiras livres.
Entrevistado E	Emater	Técnica que realiza cadastramento e acompanha os agricultores no PAA.
Entrevistado F	Coopafaro	Agricultor cooperado que possui uma agroindústria produtora de polpa de frutas.
Entrevistado G	Emater	Técnico que realiza cadastramento e acompanha os agricultores no PNAE.
Entrevistada H	Diale	Nutricionista que atua na operacionalização do PNAE.
Entrevistado I	Semagric	Técnica que atua com os produtores rurais e o PNAE.

Fonte: Dados da pesquisa.

Efetou-se análise de documentos internos fornecidos pelos entrevistados, como o Relatório circunstanciado das atividades Diale; Decreto municipal 15.417 de 30 de agosto de 2018, no qual constam as atribuições de todos os membros da Diale; Tabela de preço a ser praticada pelos agricultores cadastrados no programa de agricultura familiar, emitida pela Semagric; Modelo de projeto de venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar, fornecido pela Emater; e, por fim, o Estatuto da Coopafaro.

Os documentos serviram para a familiarização com o fenômeno de modo a identificar e acompanhar as principais translações em seus deslocamentos e composições. Houve complementação das informações por meio de dados secundários provenientes da página eletrônica da Prefeitura do município; documentos externos, como informações prestadas pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); página eletrônica da Emater-RO; página eletrônica do IBGE; página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); e, por fim, as leis federais 8.666/93, 10.696/03, 11.947/09, 12.512/11 e decreto 7.775/12.

As observações foram na modalidade observador não participante, embora o propósito fosse conhecido, e a identidade de pesquisador era clara para todos os envolvidos, posto que este somente observava os informantes (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2012). Foram feitas observações em três momentos: no atendimento e desenvolvimento das atividades diárias dos funcionários e cooperados da Coopafaro; na propriedade rural da produtora filiada a uma Associação no setor chacareiro; e no atendimento e desenvolvimento das atividades diárias dos funcionários da Emater. Essas observações tiveram em média duração de 1 hora.

A análise dos dados ocorreu por meio da identificação e acompanhamento das translações ocorridas (CALLON, 1986) no processo de instrumentação das políticas públicas investigadas. Para isso, os documentos, anotações das observações de campo e entrevistas foram organizados em quatro divisões de acordo com as translações: problematização, interessamento, recrutamento e mobilização dos programas voltados para agricultura familiar no município de Porto Velho. Por fim, foi realizada uma triangulação que permitiu identificar como as participações, as relações e interações dos atores se deram no processo de instrumentação de tais políticas públicas no município.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os limites nas relações com os atores podem ser considerados o principal desafio a ser vencido para o processo de relações, práticas e translações da formação de uma rede da agricultura familiar no município de Porto Velho-RO. Para Latour (1997), “os atores sabem o que fazem e nós temos que aprender com eles não apenas o que eles fazem, mas também, como e por que fazem determinadas coisas” para assim reprogramar as relações das quais fazem parte e buscar novas formas de integração dos *actantes*. A rede de colaboração da agricultura familiar compreende os agricultores familiares; cooperativas, políticas públicas, instituições públicas, sendo, neste caso, analisadas as municipais e federais; entidades filantrópicas; escolas municipais; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); e consumidores de produtos agroecológicos.

A rede foi construída em torno de três pilares: ideologia camponesa, mercado e setor público. A ideologia camponesa compreende a organização dos agricultores, Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). O setor público é representado pelas Secretarias Municipais Semed e Semagric, juntamente com as escolas municipais, Conab e Emater. O mercado compreende o Sebrae e os consumidores de produtos agroecológicos. Estes atores juntaram-se por meio das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Entende-se como ideologia camponesa, o sistema de ideias voltado à coletividade, direcionando suas ações às necessidades do grupo, não às ambições individuais neste caso o maior patrimônio transmitido pelo camponês aos seus herdeiros não é a terra, mas seu modo de vida. (VILAS-BOAS, 2018). Para a Contag, a agricultura familiar é a melhor forma de promover a inclusão e o desenvolvimento com sustentabilidade do campo, garantindo produção de alimentos com qualidade e em quantidade para atendimento à demanda da população. Enquanto a Unicafe entende que as cooperativas solidárias se configuram como um instrumento importante para se alterar o ambiente social e econômico de todas as regiões do Brasil (ZANCO; CORBARI; ALVES, 2018). Assim sendo, essas instituições representam o pilar ideologia camponesa.

No que diz respeito ao mercado, o agricultor converte-se em empreendedor, buscando vínculo com o mercado para obter lucro. O principal representante desse pilar é o SEBRAE, que entra nessa rede para incentivar a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos.

Enquanto ao setor público, encontra-se fortemente atrelado às políticas públicas para a agricultura familiar. Essas, por sua vez, são consideradas o ator-rede congregando uma associação que mobiliza diversas organizações envolvidas com preservação e expansão de renda do pequeno produtor assim como instituições comprometidas com a diminuição da pobreza e garantia da segurança alimentar, como por exemplo, Emater, Conab e Semed, Semagric e Contag, que modificam, deslocam e transladam interesses. Considerando isso, num primeiro momento de transição identificado, surgiu a problemática que reuniu os atores conforme as declarações do entrevistado:

A maior concentração de produtores de Porto Velho tá dentro da área da agricultura familiar [...] O PNAE nosso aqui nasceu do Programa Fome Zero; o primeiro Programa Fome Zero no Brasil, foi feito aqui em Rondônia por nós. Então o primeiro PAA, muito benfeito, nós fomos para Brasília representar Rondônia, mostrar para o presidente Lula o programa do PAA que deu certo em Rondônia e aí deslançou para o Brasil todo... Isso surgiu depois do PAA, que era bem dinâmico; ele passou a ter o Sabor do Campo, via Semed, ... adequando o PAA à alimentação escolar das escolas municipais. [...] Já com briga muito do Sindicato dos trabalhadores Rurais do Brasil, lá em Brasília, através da Contag e dos sindicatos, nós conseguimos os 30% do recurso do PNAE para compra da agricultura familiar (Entrevistado A).

Esse trecho da entrevista mostra a relação do PAA com o PNAE. O PAA foi o que abriu a possibilidade ou acumulou a experiência para incluir a produção do agricultor rural na merenda escolar. Segundo Schwartzman *et al.* (2017), antes da publicação da Medida Provisória no 544 e da Lei no 11.947 de 2009, existiam algumas experiências isoladas e pontuais de compras diretas para o PNAE em alguns municípios, mas que só eram possíveis graças aos esforços de gestores interessados na questão do desenvolvimento local. Foi somente com a instituição da modalidade de compras denominada chamada pública, a partir da publicação da Lei no 11.947, que as compras locais se tornaram realmente possíveis. Com a lei 11.947 a problemática evoluiu para um segundo momento, o interessamento.

A Semed passou a habilitar as propostas que continham todos os documentos exigidos no edital e preços de venda dos produtos compatíveis com o mercado. Depois realiza, no mínimo, três pesquisas no mercado local ou regional. Para produtos orgânicos ou agroecológicos, caso não tenha como fazer pesquisa de preço, é possível o acréscimo em até 30% do valor do produto em relação ao preço dos produtos convencionais. O comprador, no caso a escola, e o fornecedor assinam o contrato que estabelece o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as demais cláusulas de compra e venda. O início da entrega dos produtos deve atender ao cronograma previsto e os pagamentos são realizados diretamente aos agricultores ou suas organizações. (SEMED, 2019; MDS, 2012,2013).

Os fornecedores podem participar do PAA e/ou PNAE individualmente ou por meio de suas cooperativas ou outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado. Para participar dos Programas individualmente, os fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores, devem deter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Especial Pessoa Jurídica (SEMED; 2019, MDS, 2012,2013).

Para entrar nos programas, os produtores também precisam de um projeto de venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar obtida junto a Emater-RO. Os técnicos da Emater visitam as propriedades semanalmente, tentando conciliar a demanda de produtos procurados pela Semed e Semagric com a produção da agricultura familiar, com isso é feito um planejamento sazonal para atender cada programa. A Emater em Porto Velho é composta por 10 técnicos, sendo 7 técnicos atuando diretamente no suporte das pequenas propriedades. Somente pelo PAA, até maio de 2019, atendiam 115 famílias (EMATER-RO, 2019b).

Cabe também à Emater a capacitação dos produtores, fornecendo treinamentos de boas práticas na manipulação e comercialização de alimentos, assim como no manejo de sua produção. Para isso possuem um programa voltado ações práticas de agroecologia, que atende a diversos sistemas das unidades de produção familiar, se voltando para a área vegetal com maior destaque para a produção de hortaliças e sistemas agroflorestais com base no café. Entretanto, sua aplicação tem sido encontrada na pecuária de gado, aves e lavoura branca. A agroecologia fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização, valorizando a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, além de incentivar hábitos alimentares saudáveis e estimular o associativismo (EMATER-RO, 2019a). Conforme observado na fala de um dos entrevistados na instituição:

[...] A Emater incentiva e orienta muitos produtores quanto à embalagem, porque essa produção que vai ser entregue nas escolas, vai ser entregue para as famílias carentes; são pessoas, né, que vão tá alimentando, então o produto tem que ser de boa qualidade, o produto não pode ter agrotóxico, é uma coisa que tem que ser orgânico de verdade, porque são alunos que vão usar [...] Esse mês passado a Emater fez até uma capacitação... vou até te mostrar... nós fizemos uma cartilha de boas práticas, fabricação e manipulação de alimentos para os produtores feirantes (Entrevistada E).

Na observação feita na Emater verificou-se como o produtor entra no PNAE. Primeiro o produtor faz uma visita para adquirir sua Declaração de aptidão do Pronaf (DAP), depois o técnico vai até sua propriedade inspecionar questões estruturais para o plantio e verificar se a família possui os requisitos para receber a DAP. Com a DAP em mãos, o agricultor senta com o técnico para preencher o projeto de venda de gêneros alimentícios. O técnico tem acesso aos cardápios que as nutricionistas emitem e ele possui uma noção de quais produtos ele pode recomendar para que o agricultor consiga plantar e atender a próxima alteração do cardápio. A princípio quando o produtor está iniciando, são recomendados condimentos e hortaliças. Depois de preencher os produtos que o agricultor pode atender, consulta-se a tabela de preços emitida pela Semagric, para calcular o valor que pode vender. O máximo permitido para o programa é 20 mil Reais, mas geralmente o produtor individual, não atinge esse valor. Com o projeto pronto, ele é encaminhado para a Semed para se qualificar para a próxima chamada pública.

Conforme modelo do termo de compromisso do agricultor, cedido pela Emater, podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006. Os alimentos adquiridos pelo PAA serão destinados a ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques. Logo podem ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. O limite individual de venda do Agricultor Familiar deverá respeitar o valor máximo de até R\$ 6.500,00 (Seis mil e quinhentos reais), por DAP por ano civil. E a definição dos produtos, volumes e preços dos alimentos adquiridos dos agricultores familiares serão pactuados com a coordenação local do Programa.

Todas essas ações da Semed e da Emater, caracterizam o recrutamento dos agentes, constituindo o terceiro momento dessa rede de colaboração. Essas duas instituições são os actantes que modificam a realidade dos outros atores atuando na execução e manutenção das políticas públicas. O quarto momento, que seria a mobilização dos atores é observado nos próximos fragmentos das entrevistas:

No início tudo é muito difícil, né, quando a gente começou aí, muito tempo atrás, era bem pequenininho a nossa estrutura, nós entregava numa moto, numa carretinha, e a gente se programava para fazer a entrega em dois dias e a nossa propriedade dá 80 km da cidade, então tinha uma grande dificuldade e todos os produtores vinha até a cidade para trazer os produtos deles, entendeu? Então com a dificuldade que a gente tinha para poder todo mundo se locomover a gente primeiro teve uma associação no Joana D'Arc, aonde criamos ali uma comissão que vinha fazer esse trabalho; não precisava todos os produtores vir [...] E aí depois a gente pegou e achou melhor criar uma cooperativa, aí nós só foi crescendo e dentro da cooperativa a gente tem várias comissão para poder fazer a entrega, a parte da logística. E hoje nós estamos muito melhor; fazer entrega. nós temos pessoas diretamente, né, trabalhando; os outros na parte da entrega, a parte da logística [...] E hoje nós estamos muito melhor; nós estamos hoje com caminhão baú; nós temos um carro pequeno para fazer entrega, 11 pessoas diretamente, né, trabalhando [...] Começamos com 15 cooperados, né; hoje está aproximadamente 22 com DAP; nós temos o total de 50 cooperado, 20 com DAP; nós temos mais 15 que tão agora aderindo junto, então vamos agregar quase 70 pessoas [...] Mas nós somos tam-

bém associado na Unicafe de Ji-Paraná e aí a gente sempre faz curso; já tivemos em Foz do Iguaçu, me lembro que eu passei em Foz do Iguaçu; eles têm uma experiência muito muito, são os pioneiros de Rondônia (Entrevistado B).

O aspecto importante ressaltado pelo entrevistado foi a Unicafe (União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária). Conforme Mance (2002) esse modo de organizar e praticar o cooperativismo fortalece o desenvolvimento sustentável e solidário, articulando iniciativas econômicas que ampliam as oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos e melhoria de qualidade de vida. Suas diretrizes são bases orientadoras para ações dos diversos ramos cooperativos, e, são inseridas nas estratégias de ação das cooperativas associadas e das centrais, fundamentando a relação entre os ramos cooperativos e as diretrizes defendidas pelo Cooperativismo Solidário (UNICAFES, 2017; ZANCO; CORBARI; ALVES, 2018).

Outro exemplo de mobilização foi observado dentro da cooperativa, onde os produtores se reúnem diariamente. Primeiramente os funcionários do setor administrativo chegam, lançam as notas dos produtos que vão ser entregues, cadastram novos produtos (até o dia da entrevista eram 108), depois passam a lista das escolas que solicitaram produtos para os cooperados da comissão de entrega. No decorrer da manhã em que a observação foi feita os funcionários recebem os cooperados atendendo dúvidas de documentação, principalmente referente a DAP. Há alguns que já possuem, porém outros não, mas é explicado a eles que podem participar do PNAE utilizando a DAP da cooperativa. Vale ressaltar que a Coopafaro foi criada para atender o PNAE, grande parte da produção dos cooperados é destinada ao programa. Embora ocorra exceções, pois foi entrevistado um produtor rural que possui uma agroindústria de polpa de frutas e emprega 10 pessoas em sua propriedade. Além de atender as políticas públicas voltadas para a alimentação, já consegue produzir excedente para ser vendido no comércio local.

[...] Eu não tinha documento ainda necessário para poder participar da venda direta da merenda escolar, né; eu tinha a documentação da polpa, mas não era as exigências, que não atendia as exigências da Semed [...] Então nós vendia mais era banana, melancia, frutas e verduras [...] Hoje eu atendo mais mercado, nós vendemos pra Semed, pra Seduc, e nós vendemos também para outro mercado aqui da região, padarias, lanchonetes, né, e nós vendemos, fornecemos também banana. Hoje nós também tamo mais estruturado; tem a cooperativa que dá o apoio pra gente também (Entrevistado F).

A cooperativa na busca pela expansão trabalha em parceria com o Sebrae, incentivando seus cooperados a se capacitarem e a buscar outras alternativas além dos programas. Isto é um exemplo de que as redes, como estados parciais de ordem, podem ser visualizadas como estruturas abertas a um constante fluxo de externalidades aonde ocorre uma permanente reconfiguração a partir da negociação dos atores (CALLON, 1986). As redes de atores colocam conjuntamente partes e peças do social, do técnico, do conceitual e do textual, traduzindo-as em materialidades heterogêneas que moldam umas às outras para produzir ordenações, uma vez que as “conexões transformam recursos esparsos numa teia que parece se estender por toda parte” (LATOURETTE, 2001). Elas processam-se naquilo que pode ser amarrado, no caso a busca por capacitação. Isso

torna forte a capacidade da rede de gerar associações, numa cadeia em que as configurações são praticamente realizadas pelos atores que, ao transladar seus interesses, inserem outros atores.

A realidade dos produtores assentados em zona de litígio é diferente em relação à realidade dos cooperados:

Aqui no setor chacareiro quando eu cheguei para cá, eu fui sentada nessa pequena área aqui por uma presidente de Associação [...] Ela sentou aqui na época; eu não entendia que ser sentada assim na terra qui não era do Incra, que essa aqui dizem que era do [...] mas ele não pagou uma determinada taxa no Incra; teve terra, pedaços aqui que ele não tinha documento [...] a outra parte dele que é 800 hectares, 400 e pouco é hipotecada no banco. Uma terra já saiu o título. Já saiu a última martelada do juiz, o agricultor ganhou. Agora é essa que é o lote 2, essa aqui onde eu moro, é... um diz que ainda tá em Brasília, tá pra se resolver e por causa disso a Ceron na época, que hoje ela é Eletrobrás, nunca entrou porque diz que a terra tando em litígio não pode ter, ninguém pode ficar no claro, é isso quer dizer né. Não fizeram, aí a gente fez essa rede; ela é particular; cada um comprou transformador, entendeu? Pagamos caro por essa rede a aí hoje tamo tendo [...] Mas já ta tendo levantamento aqui para dentro, to vendo pessoal da empresa terceirizada fazendo levantamento para regularizar [...] Porque é bom ser regularzinho; você mora bem aqui e você não tem um comprovante de residência; o comprovante de residência que eu tenho aqui é o CAR, licenciamento ambiental, que nem todo mundo quer aceitar [...] eu quero ter meu comprovante de residência; provar onde eu moro é bom para mim (Entrevistada C).

Nessa parte da entrevista, a agricultora ressalta que a falta de comprovante de residência inviabiliza a aquisição de empréstimos para investir na propriedade. Neste caso, as políticas públicas precisam desempenhar um papel como alinhamento do ator para apoiar o processo de incorporação institucional, ajudando na construção ou modificação de redes de agricultores para estimular as iniciativas “*botton-up*” (OERLEMANS; ASSOULINE, 2004). Chayanov (1981) reforça o estímulo “de baixo para cima”, afirmando que a agricultura camponesa produz valor de uso. Para o autor, o agricultor depende da preservação da terra para sua sobrevivência, posto que ela é o seu meio de produção. Os agricultores, portanto, conservam suas terras, almejando o lucro a longo prazo.

Eu entrei no PNAE através do programa da Emater que eu tenho os técnicos que me acompanha muitos anos. Há 10 anos atrás que eu vim ter técnico da Emater para me acompanha. Até então era só para o sustento da família, sabe porque não tinha, era só entregar em mercadinho aqui no Santana, que era uns poucos. A gente contava uns 3 mercadinho, aí daí eu conheci a (nutricionista da Samed) na reunião né. Falei com ela, e a escola que me deu foi a Padre Giovanni [...] continuei, e ela me deu três escolas na época. Mas aí eu adoeci com esse problema de câncer de mama; parei tudo; fiquei só com uma porque meu marido passava lá deixá nela minha frutinha. E aí eu fiquei boa, retornei à escola e peguei mais uma. [...] O PNAE me ajudou muito, entendeu? Eu adquiri irrigação para horta para trabalhar, entendeu? Quando eu adoeci, eu achei que eu ia morrer; vendi trator, um bocado de coisa de trabalhar na horta, a bicicleta cargueira que era para entregar aqui perto, né, a gente vendeu. Mas aí eu fiquei boa e com vontade de trabalhar [...] que eu tô de boa; então é assim; eu retornei pro trabalho ano passado; já diz setembro para dezembro, né. Não deu; assim que eu ganhar só deu para entrar no meu trabalho e ganhei pouco porque a terra é o centro do que tu ganha, né (Entrevistada C).

Mais uma vez fica em evidência a dependência das políticas públicas, pois a produtora possui o PNAE como única fonte de renda e essa renda foi muito afetada no período em que estava doente. Percebe-se que a rede de atores é o poder das práticas implícitas no discurso dos domínios da vida cotidiana usado para articular o jogo social. As práticas discursivas articulam diferentes vozes para constituir uma materialidade estratégica, e o reconhecimento desse discurso revela como as ordenações se formam (FOUCAULT, 1995). Elas processam-se em circuitos discursivos para produzir regularidades de associação entre múltiplos atores, tornando-se centros temporários e situacionais de ordem. Conforme relato da agricultora, no setor chacareiro os moradores colaboram entre si, reunindo-se por meio de associações e, muitas vezes, praticando a “política da boa vizinhança”:

Na época tinha carro; ajudei muita gente que não tinha. [...] tem um amigo aí que tinha um abacaxi lá na época e ele ia fechar um programa, mas não tinha dinheiro para o frete [...] fui buscar o abacaxi dele. É sem contar que quando eu ia levar um saco de macaxeira de uma colega. Eu sempre fiz isso aí, tem que ser, né, minha filha, porque a gente não ajudar como é que quer ser ajudado; eu não tenho muitas coisas; isso é tudo, é como que é a cooperação entre um e outro (Entrevistada C).

Conforme Vilas-Boas (2018), a expressão agricultura familiar nas políticas públicas denota um conteúdo ideológico. É válido ressaltar, no entanto, que a agricultura familiar pode abranger tanto o campesinato quanto a agricultura empresarial. Logo, essa generalização é problemática, pois utiliza como parâmetros apenas a questão do trabalho e da direção familiar. Essa má interpretação pode levar à extinção de programas, conforme a fala de um dos entrevistados:

Eu me lembro que quando era jovem, nos manter na propriedade somente com o dinheiro arrecadado e ganhar do próprio sítio era muito difícil, muito difícil, é nós plantávamos para subsistência também nessa época, mas sempre tínhamos que sair para fora para trabalhar, porque infelizmente o produto que você plantava, você não vendia, se vendia, você tinha que vender superbarato. Não pagava nem os custeios, não pagava a adubação que naquela época era pouco, mas fazíamos também, né. Então era tudo rudimentar, né, irrigação impensável; você não podia, porque era tudo caro, você não tinha investimento do governo em nada, o governo não te apoiava [...] O governo, já parou tudo, né, os projetos que estavam em andamento, eles foram pausados, eu acredito que o FNO que vinha para ajudar o produtor, o Pronaf, né, eles estão parados, só tem custeio; agora mesmo, essa notícia eu já verifiquei. Só tem custeio e assim eu acho, assim, se houver realmente esse movimento e acabarem o investimento da agricultura familiar [...] Quem sabe, será que vai haver novamente o êxodo rural? Novamente? O homem do campo vai vir para a cidade? Aí vai superpopular a metrópole e deixar o campo jogado ao léu, virar pasto, ou o grande latifundiário vai plantar soja, né, e aí, a agricultura básica que é o que alimenta, a melancia, a verdura, a banana, que vários produtores trazem pouquinho; a pouco garantindo a subsistência de sua família, vai deixar de existir? (Entrevistado D).

Vale ressaltar que o valor referente ao PAA do ano vigente, depositado no mês de junho, ainda não tinha sido repassado. É certo que durante uma transição de governos ocorra alguns ajustes, e atrasos devem ser compreendidos. Mediante a extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o qual era a instância de controle do PAA, todavia, essa política se vê ameaçada.

A abordagem do ator-rede possibilita vislumbrar a execução de políticas públicas pelo processo dinâmico que lhes constitui por meio da coocorrência de situações em uma ordem que é sempre contextual; um pressuposto pertinente para a gestão pública que deve operar num contexto múltiplo e mais complexo de forças na articulação de atores de âmbito governamental e não governamental e no seu comprometimento com metas coletivas. A formação de políticas públicas baseadas na descentralização e na participação social, exige padrões de flexibilidade que sejam facilitadores de novas relações sociais e políticas, de maneira a renovar a capacidade de governança pela pluralização da sociedade não apenas pelo seu controle sobre a ação pública, mas também pela sua própria ação estratégica e decisória dentro do espaço público. Como salienta Dowbor (2003), é um novo equilíbrio de “quem faz o que”, reformulando as bases de regulação social em que o Estado passa a funcionar de forma diferente e precisa ser repensado, principalmente a partir das relações de poder.

Esse equilíbrio é ressaltado pela entrevistada da Diale, que afirma que os agricultores cooperados mais antigos no PNAE já conseguem atingir novos mercados, não dependendo apenas do programa. Conforme visto anteriormente, ainda existem agricultores fortemente dependentes, como no caso do Setor Chacareiro. A nutricionista defende a importância de cadastrar novos agricultores por meio da chamada pública. No trecho a seguir lembrou o trabalho que foi feito para se fazer a primeira chamada pública para atender a Lei 11.947 de 2009, em que 30% dos produtos adquiridos para a merenda escolar devem ser provenientes da agricultura familiar.

Os nossos agricultores já estão maiorzinhos, vamos dizer assim, querendo novos ares. Agora seria o resgate de novos agricultores. Agora a gente teria que fazer tudo que fizemos em 2010 de novo (Entrevistada H).

É certo que há uma conexão envolvendo diferentes atores na rede de colaboração da agricultura familiar, por isso deve-se atuar com os devidos cuidados nas políticas públicas, que são agentes de simetria. Ao se desestruturar um programa pode haver rompimentos nas relações, além de prejudicar o desenvolvimento sustentável, colocando a população em vulnerabilidade alimentar. Sobre os três pilares em que os relacionamentos se apoiam, verificou-se que o setor público, juntamente com a ideologia camponesa, é responsável pela inclusão de agricultores mais vulneráveis à ela. À medida que os agricultores vão se consolidando, passam a buscar novos mercados, migrando do papel de camponês para o de empreendedor.

Este estudo não quer cair no mérito de se discutir sobre as diferentes ideologias da agricultura familiar, porém a abrangência do conceito engloba a base camponesa e a base empreendedora, aparentemente dois conceitos antagônicos, mas que interagem entre si. Ocorrem translações na rede envolvendo essas duas bases, e interpretar essa interação com base em um pilar pode desestruturá-la. Por isso, as políticas públicas para o agricultor familiar são necessárias; são agentes de simetria para o desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante realizar novos estudos direcionados às políticas públicas que incentivem a produção agrícola familiar. A sociedade deve ter consciência do peso dessa produção, pois 80% de sua alimentação depende do pequeno agricultor, e qualquer deses-

truturação nesses programas poderá causar efeitos irreversíveis. Tendo como objetivo compreender a rede de colaboração da agricultura familiar por meio da TAR, este estudo chegou à conclusão que a conexão foi construída em torno de três pilares: ideologia campesina, mercado e setor público. Identificou-se os atores-rede, os agentes de simetria, como sendo as políticas públicas PAA, PNAE e Pronaf. O pilar da ideologia campesina compreende a organização dos agricultores, Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). O mercado compreende o Sebrae e os consumidores de produtos agroecológicos, enquanto o pilar do setor público é representado pelas Secretarias Municipais Semed e Semagric, juntamente com as escolas municipais, Conab e Emater.

A TAR propiciou analisar a execução das políticas voltadas aos agricultores familiares a partir das ações e das relações dos atores oriundos e atuantes em diferentes escalas de interesse. A ação foi assim inscrita pela translação desses atores que, em suas associações, geraram estratégias para produzir uma ordem sempre parcialmente estabilizada na contínua construção do grupo. A presente teoria facilitou acompanhar essa trajetória da produção de fatos por entre conteúdos e contextos (LATOURETTE, 2001) das redes de atores, e pode se constituir num recurso para análise da formação e gestão de políticas públicas dentro de um caráter múltiplo de ordenação.

Vale ressaltar o conteúdo ideológico da expressão agricultura familiar, que pode abranger tanto o campesinato quanto a agricultura empresarial, embora essa generalização possa acarretar sérios problemas no gerenciamento das políticas públicas, confrontando um ponto de vista neoliberal com o modo de vida camponês. Cabe, para se analisar esse contexto, a reflexão de Edgar Morin (2002, p. 89), em que “é preciso substituir um pensamento que une e separa por um pensamento que distingue e une”.

Falta, no entanto, trazer ainda mais próximo os sujeitos, pois quando se pensa na continuação da trajetória da rede verifica-se que essa possui vários ramos com suas particularidades. Embora os programas têm pontos em comum e se entrelaçam em alguns momentos, seria interessante analisar as conexões formadas pelos programas em específico. Se este estudo se repetir numa esfera estadual, abrangendo secretarias e escolas estaduais do mesmo município, já se teriam outros resultados, pois a organização dos atores é diferente. É interessante, portanto, ampliar esta pesquisa para outras regiões, levando em consideração a administração municipal e estadual.

REFERÊNCIAS

- ARENDETT, R. J. J. Maneiras de pesquisar no cotidiano: contribuição da teoria do ator-rede. *Revista Psicologia & Sociedade*, n. 20, p. 7-11, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v20nspe/v20nspea03.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- ALCADIPANI, R.; TURETA, C. Teoria ator-rede e análise organizacional; contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 16, n. 51, 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4006/400638319004.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BRASIL. Banco Central do Brasil (Bacen). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf*, 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fbc_atende%2Fport%2FPRONAF.asp. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 7.775 de 4 de julho de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

- BRASIL. Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1993. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 16 abr. 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 28 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11326-24-julho-2006-544830-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 16 abr. 2019
- BRASIL. Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11326-24-julho-2006-544830-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Federal nº 12.512 de 14 de outubro de 2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 26 abr. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Cartilha Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar*, Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *PAA 10 anos de Aquisição de alimentos*, Brasília, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/paa-10-anos-de-aquisicao-de-alimentos/>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, v. 32, n. S1, p. 196-233, 1986. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CAMPOS, S. A. P.; PALMA, L. C. Contribuições da teoria Ator-Rede para o estudo da sustentabilidade. *RMS-Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, v. 7, n. 1, p. 47-67, 2017. Disponível em: <http://www.revista-seletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/1070/pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CASTRO, A. T. *A política pública no setor agrícola em Rondônia: proposta de reformulação face ao fenômeno migratório*. 1996. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1996. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_50cae6ba439f8353c1af53e1a7865b48/Details. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CAVALCANTI, M. F. R.; ALCADIPANI, R. Organizações como processos e Teoria Ator-Rede: a contribuição de John Law para os estudos organizacionais. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 11, n. 4, p. 556-568, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18848/organizacaoes-como-processos-e-teoria-ator-rede--a-contribuicao-de-john-law-para-os-estudos-organizacionais>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CHAYANOV, A. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J. G. da; STOLCKE, V. (org.). *A questão agrária*: Weber, Engels, Lenin, Kautsky, Chayanov, Stalin. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 133-163.
- DOWBOR, L. *A reprodução social*. V. III: descentralização e participação: as novas tendências. Petrópolis: Vozes, 2003.
- FAO. Food and Agriculture Organization. The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW) – *Managing systems at risk*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; London: Earthscan, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i1688e.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil); PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Dados da agricultura familiar: aquisições da agricultura familiar no período de 2011 a 2016*. Brasília/DF, 2018a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil). *Sobre o PNAE*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 26 dez. 2018b.

- GODOY, A. S. O estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- IFAD. International Fund for Agricultural Development. *Smallholders, food security and the environment*. United Nations Environment Program, 2013. Disponível em: https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/smallholders_report.pdf/133e8903-0204-4e7d-a780-bca847933f2e. Acesso em: 10 jun. 2019.
- LATOURE, B.; WOOLGAR, S. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- LATOURE, B. *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos Filosofia e política*. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração; Edusc, 2001.
- LATOURE, B. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador: Edufba, 2012.
- LAW, J. Notes on the theory of the actor-network: ordering, strategy and heterogeneity. *Systems Practice*, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/226153573_notas_on_the_theory_of_the_actor-network_ordering_strategy_and_heterogeneity. Acesso em: 10 jun. 2019.
- LÉLÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. *World development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/4aae/8fff2a027efe8a543c76e4eee963122635e6.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- MALUF, R. S. J. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2061/2443>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- MERRIAM, S. B. Introduction to qualitative research. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. [S.l.]: [s.n.], 2002.
- MORAES, M. A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 11, n. 2, p. 321-323, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702004000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2019.
- MORIN, E. *A cabeça bem-feita: pensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (org.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 185-209.
- OERLEMANS, N.; ASSOULINE, G. Enhancing farmers' networking strategies for sustainable development. *Journal of Cleaner Production*, 12, p. 469-478, 2004.
- ONU. Organização das Nações Unidas. United Nations. *17 Goals to Transform Our World*, 2019. Disponível em: un.org/sustainabledevelopment. Acesso em: 10 jun. 2019.
- PECI, A.; ALCADIPANI, R. Demarcação científica: uma reflexão crítica. *Organizações & Sociedade*, v. 13, n. 36, p. 145-161, 2006. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10827>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- RONDÔNIA. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia (Emater-RO). *Desenvolvimento social*, 2019a. Disponível em: <http://www.emater.ro.gov.br/ematerro/desenvolvimento-social/>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- RONDÔNIA. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia (Emater-RO). *Entrevista 2*. Entrevistador: Eliane Alves da Silva. maio 2019b. 1 arquivo .mp3 40 min.
- SACHS, I. Qual desenvolvimento para o século XXI? In: BARRÈRE, M.; ABREU, E. D. S. (ed.). *Terra, patrimônio comum: a ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 1992.
- SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. *Research Methods for Business Students*. 6. ed. Essex, England: Pearson, 2012.
- SCHERMER, M. From "Food from Nowhere" to "Food from Here:" changing producer-consumer relations in Austria. *Agriculture and Human Values*, n. 32, p. 121-132, 2015. Disponível em: <http://ambiental.adv.br/ufvjm/ea2012-1sachs.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- SCHWARTZMAN, F.; MORA, C. A. R.; BOGUS, C. M.; VILLAR, B. S. Antecedentes e elementos de vinculação do Programa de Alimentação Escolar do Brasil com a Agricultura Familiar. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, n. 12, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2017001200501&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2019.
- SEMED. Secretaria Municipal de Educação. *Entrevista 1*. Entrevistador: Eliane Alves da Silva. maio 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

SILVA, C. E. M. Modo de apropriação da natureza e territorialidade camponesa: revisitando e ressignificando o conceito de campesinato. *Geografias*. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 46-63, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/download>. Acesso em: 20 dez. 2019.

STAKE, R. E. *Case Studies*. In: DENZIN, N. K. L., Y. S (ed.). *Handbook of Qualitative Research*. 2. ed. London: Sage Publications, 2000.

TONELLI, D. F. Epistemological origins and affiliations of the Actor-Network Theory: implications for organizational analysis. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 2, p. 377-390, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000200377. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNICAFES. União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. *Documento Base V Congresso*, Brasília, 2017. Disponível em: <http://unicafes.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2019.

VILAS-BOAS, L. G. Palavras e expressões ideológicas sobre a questão agrária. *Caminhos de Geografia*, v. 19, n. 66, 2018. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/35795>. Acesso em: 20 dez. 2019.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANCO, A. M.; CORBARI, F.; ALVES, A. F. Conexão entre as teorias de redes e as redes solidárias. *Revista GeoPantanal*, v. 24, p. 233-250, 2018. Disponível em: <http://desafioonline.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/6316/4965>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ZOCCHIO, G. *MPF diz que extinção do CONSEA é inconstitucional e pede ação no Supremo*, 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/ojoioeotrigo/2019/02/mpf-diz-que-extincao-do-consea-e-inconstitucional-e-pede-acao-no-supremo/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Macrofluxo com Ações Integradas de *Frameworks* para Gerenciamento de Projetos: Um Estudo em Operadora de Planos de Saúde

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.355-374>

Recebido em: 9/12/2019

Aceito em: 15/6/2020

Neusa Maria da Costa Gonçalves Salla,¹ Lisandro Rodrigo Grassel,² Rosane Maria Seibert³

RESUMO

Embora o planejamento estratégico seja utilizado para apoiar as organizações a alcançar os seus objetivos para manterem-se competitivas no mercado, pesquisas mostram que existem dificuldades na sua execução e gerenciamento, sendo uma das principais dificuldades a possível carência de estrutura e metodologias adequadas para gerenciar a execução dos projetos definidos a partir dos objetivos estratégicos. Esta pesquisa trata de temas relacionados ao gerenciamento de projetos associados com o planejamento estratégico das empresas. O objeto de estudo foi a proposição de macrofluxos com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento de projetos em uma operadora de planos de saúde. Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa é de natureza aplicada, quanto aos objetivos é descritiva e explicativa, e quanto à forma de abordagem do problema é qualitativa. Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica, documental, estudo de caso e análise de conteúdo. O desenvolvimento prático consiste na caracterização da organização, análise do planejamento estratégico, identificação da metodologia utilizada no gerenciamento de projetos, diagnóstico da situação dos projetos estratégicos e a elaboração da proposta para a gestão de projetos estratégicos. A partir das análises dos dados coletados, considerando as principais dificuldades identificadas por meio da análise de conteúdo, presentes nas etapas de desdobramento, efetivação e acompanhamento da estratégia na organização, propôs-se um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento dos projetos estratégicos, com o objetivo de beneficiar a organização com uma metodologia estruturada e integrada para o seu gerenciamento de projetos.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. *Frameworks*. Gerenciamento de projetos.

FLOW MACRO WITH FRAMEWORKS INTEGRATED ACTIONS FOR PROJECT MANAGEMENT: A HEALTH PLAN OPERATOR STUDY

ABSTRACT

Although the use of strategic planning helps organizations reach their goals to remain competitive in the market, research shows that there are difficulties in their implementation and management. One of the main difficulties is the lack of adequate structure and methodologies to manage the execution of the projects defined from the strategic objectives. This research deals with issues related to project management associated with the implementation of strategic business planning. The object of study was the proposal of flows macro with integrated actions of frameworks for project management in a health plan operator. As for the methodological aspects the research is applied nature, as far as the objectives is descriptive and explanatory, how the approach of the problem is qualitative. The technical procedures used were bibliographic research, documentary, case study and content analysis. The practical development consists in the characterization of the organization; strategic planning analysis; identification of the methodology used in project management; diagnosis of the status of strategic projects; and the preparation of the proposal for the management of strategic projects. Based on the analyzes of the data collected, considering the main difficulties identified through the analysis of content, present in the steps of unfolding, implementing and monitoring the strategy in the organization, a flow macro was proposed with integrated actions of frameworks for project management. The goal of the flow macro is to benefit the organization with a structured and integrated methodology for its project management.

Keywords: Strategic planning. Frameworks. Project management.

¹ Doutora em Ciências Contábeis e Administração pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb). Professora da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/1209005926512374>. <https://orcid.org/0000-0002-1540-7052>. neusalla@san.uri.br

² Mestre em Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Gerente de Negócios da Unimed Missões/RS – Cooperativa Médica Ltda. <http://lattes.cnpq.br/4871505387106973>. <https://orcid.org/0000-0001-5995-2215>. lrgassel@hotmail.com

³ Doutora em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). <http://lattes.cnpq.br/7375517291491450>. <http://orcid.org/0000-0001-9477-9948>. rseibert@san.uri.br

As operadoras de planos de saúde buscam pela excelência nos serviços, com técnicas, métodos e tecnologias que sustentem os seus processos organizacionais e os elementos integrantes desses processos, para que estejam alinhados em suas definições, prestando serviços com qualidade aos seus clientes. Para tanto, é necessário o alinhamento das operações, das pessoas e da estratégia, ou seja, o alinhamento do que é definido pelo planejamento estratégico com o próprio gerenciamento dos projetos que estão definidos pela gestão organizacional.

Em busca da eficácia no gerenciamento de projetos, é necessário promover o alinhamento estratégico, que pode ser atingido por meio da adequada gestão das ações, da criação de uma estrutura apropriada, das competências e da maturidade em projetos no âmbito organizacional (FINOCCHIO JÚNIOR, 2013). Neste sentido, o gerenciamento de projetos é considerado uma das metodologias mais eficazes na instituição do planejamento estratégico de uma organização, aumentando a possibilidade de sucesso em um ambiente altamente competitivo e de constantes mudanças.

Na era do conhecimento, são as atividades inteligentes que mais adicionam valor aos produtos/serviços e não nas atividades rotineiras, por isso da necessidade de gerenciamento de projetos. Conforme Carvalho (2011), as empresas têm passado por um processo de transformação, organizando-se para dar respostas eficazes e ágeis aos problemas ambientais, e, em especial, àqueles que se referem à competição e ao posicionamento de mercado.

As organizações desempenham uma enorme e complicada variedade de redes de atividades de maneira coordenada e simultânea (TODEVA, 2006), contudo, estudos baseados em empresas brasileiras mostram que poucas organizações têm formalizado e desenvolvido um modelo de gerenciamento de projetos e, portanto, a área ainda tem muito a desenvolver (VARGAS, 2014).

Considerando essas situações, uma operadora de planos de saúde (OPS) foi definida como a unidade de estudo, tendo em vista possuir um planejamento estratégico definido para que os projetos de cada objetivo estratégico alcancem o resultado esperado. Ela necessita, porém instituir os projetos e iniciativas de uma forma estruturada, em que os colaboradores envolvidos na estratégia possam desenvolver seus projetos de forma única, aumentando a probabilidade de sucesso da estratégia. Este estudo busca, portanto, responder à problemática: Quais são as contribuições que a utilização de um macrofluxo de ações integradas de *frameworks* poderá trazer no gerenciamento de projetos estratégicos na organização?

Para responder a esta problemática, o objetivo geral da pesquisa foi propor a utilização de um *framework* para o gerenciamento dos projetos estratégicos de uma operadora de planos de saúde. Dessa forma o estudo propôs o uso de macrofluxos de ações integradas de *frameworks* para a efetivação dos projetos estratégicos na operadora de planos de saúde, que está inserida em um ambiente altamente regulado pelo governo e enfrenta, ainda, outros desafios de mercado para se manter sustentável. Para tanto, é necessário pôr em prática todos os projetos alinhados com os objetivos definidos em seu planejamento estratégico, por meio de uma metodologia estruturada de gerenciamento de projetos.

As contribuições do estudo estão em demonstrar o macrofluxo de ações integradas de *frameworks* que poderão ser utilizadas por outras organizações para a o gerenciamento de seus projetos, bem como proporcionar para a academia um modelo de pesquisa empírica a ser replicado em outros tipos de organizações.

O presente artigo é composto de três seções. A primeira apresenta a revisão da literatura que fundamenta este trabalho. Na segunda é apresentada a metodologia utilizada para a obtenção de dados e informações, servindo como evidências para subsidiar o desenvolvimento prático. A terceira seção apresenta os resultados que serviram de base para o trabalho, bem como a proposta de macrofluxos de ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento dos projetos estratégicos. As considerações finais encerram a presente pesquisa, acompanhadas das referências bibliográficas consultadas.

REVISÃO DA LITERATURA

Para sustentar teoricamente o estudo, procede-se a uma revisão da literatura sobre os temas relacionados com o planejamento estratégico e o gerenciamento de projetos.

Planejamento Estratégico

Primeiramente, antes da criação de um modelo de gerenciamento de projetos, é necessário que a organização tenha definido, de forma estruturada, o seu planejamento estratégico. Ou seja, “o caminho mais seguro para que a organização conquiste vantagens competitivas surge com a conjugação e sincronismo de uma estratégia superior, a execução daquilo que foi planejado” (MOYSÉS FILHO *et al.*, 2010, p. 57). O desenvolvimento de uma estratégia competitiva é, em essência, o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como uma empresa irá competir, quais deveriam ser as suas metas e quais as políticas necessárias para levar-se a cabo estas metas (PORTER, 1991) e impulsionar a avaliação dos pontos fortes e fracos da empresa (TEIXEIRA; CANGIOLIERI JR., 2019).

Para Oliveira (2014, p. 30), o planejamento estratégico é “o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa”, formulando os objetivos e as ações estratégicas da organização. A estratégia, no contexto organizacional, é a determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos, bem como a adoção de linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar as metas. Dessa forma, o planejamento estratégico está alicerçado na determinação de metas relacionadas a um conjunto de decisões, objetivos e políticas que devem ser adotados para que as metas sejam atingidas (OLIVEIRA, 2010) e deve ser amplamente seguido nas organizações contemporâneas (GEORGE; WALKER; MONSTER, 2019).

O propósito do processo de planejamento estratégico é a formulação de estratégias e seu estabelecimento por meio de planos táticos e operacionais que precisam ser instituídos a partir da legitimidade no ambiente institucional (MINTZBERG, 2004). O ambiente institucional consiste nas forças que modelam o ambiente específico, que representam um conjunto de componentes que exerce amplo poder de interferência em todo o funcionamento organizacional e sobre o qual a empresa desempenha pou-

ca, ou nenhuma, influência (NASCIMENTO, 2009), comprometendo a sua sobrevivência caso a organização não atente aos desafios e questões significativas (ALOSANI; YUSOFF; AL-DHAAFRI, 2019). Nesse sentido, Oliveira (2010) corrobora e afirma que a análise ambiental objetiva avaliar a situação da empresa relativamente aos ambientes internos e externos. O ambiente externo é caracterizado predominantemente por variáveis de natureza econômica, social, política, legal e tecnológica. Essas variáveis representam os fatores ambientais para os quais as organizações devem estar atentas (NASCIMENTO, 2009).

É a partir do diagnóstico estratégico, que a organização adquire o conhecimento necessário para lidar adequadamente com as variáveis ambientais e com os fatores internos da organização; ainda assim, não basta, é preciso definir premissas, ponderar eventuais desdobramentos e visualizar possíveis consequências, procurando minimizar os riscos inerentes às tomadas de decisão (REZENDE, 2008). Moysés Filho *et al.* (2010, p. 78) descrevem que “um cenário é uma configuração ambiental que se desenvolve a partir do ambiente atual, simulando situações futuras decorrentes da sequência de possibilidades a que estiverem submetidas”.

Na elaboração de cenários busca-se não projetar apenas tendências; conta-se a evolução dos sistemas e procura-se lançar luz sobre as descontinuidades, desequilíbrios e rupturas escondidas no futuro (KOTLER, 1998). A análise de cenários deve examinar continuamente o ambiente ao qual a organização está inserida, não para apontar eventos futuros com precisão, mas para destacar forças que impulsionam o futuro em diferentes direções, avaliando o impacto potencial de eventos prováveis e assegurando que os objetivos estabelecidos sejam alcançados, criando uma sustentabilidade no longo prazo (MINTZBERG, 2010).

Alguns métodos são mais eficazes do que outros, dependendo da natureza da decisão a ser tomada, porém eles não são excludentes entre si e, com frequência, combinam várias técnicas, sendo as principais: tomadas de decisão baseadas em procedimentos, tomadas de decisão baseadas em experiências e tomadas de decisão baseadas em análise (NASCIMENTO, 2009), envolvendo ações estratégicas na obtenção de competitividade estratégica (ALOSANI; YUSOFF; AL-DHAAFRI, 2019). Ainda assim é necessário utilizar modelo de apoio à decisão, entre eles estão a matriz SWOT, a matriz da McKinsey, a matriz BCG e a análise setorial de Porter, que são destacadas pela sua abrangência na aplicação e por constituírem práticas bastante aceitas e utilizadas no processo estratégico, como apoio na formulação das políticas organizacionais (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009), com um papel importante na inovação, motivação, comunicação interna, estímulo a novas ideias, gerando informações, avaliando o ambiente da organização e garantindo consideração abrangente de todas as opções adequadas (POSCH; GARAUS, 2019). Ao adotar diferentes políticas de negócios, a organização deve considerar sistematizar renovações estratégicas para a mudança e obtenção de vantagem competitiva diante de seus concorrentes; isso é parte integrante da política de negócios da organização (HREBINIAK, 2006). O estabelecimento de objetivos é básico para qualquer atividade, uma vez que, não se sabendo aonde se quer chegar, qualquer caminho servirá para a organização (OLIVEIRA, 2014).

Os objetivos têm sua importância relacionada às mensagens internas e externas que enviam para dentro e para fora da organização. Segundo Hrebiniak (2006), são guias para: legitimar a existência da organização; tomar decisões; consistir organizacionalmente; tornar a organização eficiente; avaliar o desempenho e manter a racionalidade. Os objetivos devem reforçar as habilidades exclusivas da organização, converter a visão da organização em alvos específicos, fixar marcos pelos quais o desempenho desejado é definido e fazer com que a organização seja orientada pela busca de resultados (MOYSÉS FILHO *et al.*, 2010).

Uma vez estabelecidos, os objetivos são válidos para um longo período de tempo, porém, mesmo que as condições internas e externas à empresa não se alterem, uma reavaliação sistemática dos mesmos deve ser feita. A manutenção do mesmo plano de ação durante muito tempo poderá provocar impactos desfavoráveis para a organização (OLIVEIRA, 2014). Para que se consiga manter uma vantagem competitiva diante de um mercado altamente concorrido, e ao longo de seu canal de valor, a organização buscará um de três diferentes conjuntos de estratégias, alinhados às suas políticas organizacionais: a excelência operacional, a liderança de produto, a intimidade com o cliente (PORTER, 1989). A execução é essencial para o sucesso. A estratégia representa um processo disciplinado ou um conjunto lógico de atividades conectadas, e é um processo sistemático de expor a realidade e definir ações sobre ela (CHARAN, 2005).

Os principais aspectos da execução da estratégia são: liderança estratégica; comunicação e orientação; adequação e orientação; adequação da estrutura organizacional; ajuste da cultura organizacional; abertura no estilo de gestão; e participação e engajamento das pessoas (OLIVEIRA, 2014; POSCH; GARAUS, 2019). Desta forma, quando os responsáveis pela execução também fazem parte do processo de planejamento e formulação, a probabilidade de alcançar resultados bem-sucedidos é muito maior, pois essas tarefas apresentam interdependência (HREBINIAK, 2006), e aplicando padrões de *Balanced Scorecard* (BSC) é possível avaliar o desempenho com uma visão equilibrada dos objetivos estratégicos (KHALEN; AL-OUN, 2019).

O BSC é um sistema de avaliação de desempenho de gestão estratégica que utiliza indicadores de desempenho organizados de forma equilibrada em torno de quatro perspectivas (MOYSÉS FILHO *et al.*, 2010). O “BSC é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais. Empresas inovadoras estão utilizando o *scorecard* como um sistema de gestão estratégica para administrar a estratégia a longo prazo” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 9). Cada organização, portanto, deve criar o seu próprio sistema de avaliação e revisão da estratégia. Esse processo deve ser usado também para integrar o planejamento e execução, o que requer um sistema básico de controle para aplicar os recursos financeiros, desenvolver pessoas, analisar o desempenho financeiro e avaliar a produtividade operacional (HREBINIAK, 2006).

Gerenciamento de Projetos

O gerenciamento de projetos vem sendo difundido no meio empresarial por ser fator determinante para o sucesso da organização. A ciência de gerenciamento de projetos surgiu no final da década de 50 do século 20, sendo aprimorada desde então. Houve, nessa época, a criação do Project Management Institute (PMI), mais especificamente no ano de 1969, tendo um crescimento extraordinário dentro do

ambiente empresarial (PRADO, 2010), e, à medida que os projetos se tornam mais complexos e os orçamentos aumentam, a atenção voltou-se para a definição de padrões para codificar métodos de gerenciamento de projetos (POSTON; RICHARDSON, 2019).

Pode-se notar que o gerenciamento de projetos é de vital importância nas organizações que buscam crescer, buscando aprimorar-se investindo tempo e dinheiro para fazê-lo. Para Gray e Larson (2009, p. 10), “o gerenciamento de projetos não é mais um gerenciamento de necessidades especiais; está se tornando rapidamente uma forma padrão de realizar negócios”. O guia do conhecimento em gerenciamento de projetos fornece diretrizes para projetos individuais, e define os conceitos relacionados com o gerenciamento de projetos; ele também descreve o ciclo de vida e seus respectivos processos, assim como o ciclo de vida do projeto (PMI, 2014).

Project Model Canvas

Gerenciar projetos é uma prática empregada em um ambiente global caracterizada pela velocidade das mudanças e pelo aumento da competitividade. Segundo Veras (2014), os guias baseados em melhores práticas globais, como o Guia PMBOK, passaram a ser referência para as organizações. Um aspecto importante, relacionado aos projetos, são as metodologias adotadas para o seu gerenciamento e devem ser consideradas observando a categoria dos mesmos. Conforme Veras (2014, p. 53), “uma única metodologia não resolve todas as demandas de gerenciamento de projetos. Alguns projetos possuem foco em planejamento e outros em execução e, portanto, possuem demandas de gerenciamento e de metodologias diferentes”, reafirmado por Akbar, Daryanto e Hannann (2019), que salientam a importância da identificação de modelos que ofereçam referências qualitativas e quantitativas para formular uma metodologia que determine a prioridade das estratégias para cada elemento do negócio.

Uma forma de melhorar o gerenciamento de projetos sempre foi o de dividir o projeto a ser gerenciado em fases, cada uma envolvendo o planejamento, a execução e o controle. Dentre essas fases, o planejamento sempre foi uma etapa considerada vital para o sucesso de um projeto (AMARAL, 2011). A utilização de uma ferramenta mais intuitiva e que permita visualizar as grandes demandas de gerenciamento de projetos, possibilita um gerenciamento mais dinâmico e o melhor envolvimento das partes interessadas (FINOCCHIO JÚNIOR, 2013). O *Project Model Canvas* (PMC) visa a atender a essa demanda. Essa ferramenta foi concebida para simplificar o gerenciamento de projetos.

O PMC vem ajudar empresas que, de fato, não conseguem introduzir a cultura de gerenciamento de projetos pela complexidade introduzida por boas práticas, como as sugeridas pelo Guia PMBOK, que afasta os não especialistas da tarefa de gerenciar projetos. O mesmo pode representar um documento único e plano de projeto ou um documento preliminar, que servirá de base para o plano de projeto formal. O PMC deve ser feito preferencialmente em equipe (VERAS, 2014).

Methodware

Para que uma empresa desenvolva a capacidade de gerenciar projetos de forma efetiva, é fundamental que ela defina um procedimento padronizado, ou seja, uma metodologia de gerenciamento de projetos (XAVIER, 2014). Essa metodologia deve usar boas práticas em gerenciamento de projetos para obter apropriada estrutura de governança; planejamento adequado de projetos, portfólio e programas; padronização e integração de processos; métricas de desempenho; processos de controle e melhoria contínua; compromisso com o gerenciamento de projetos; priorização de projetos e seu alinhamento com a estratégia organizacional; competências organizacionais no gerenciamento de projetos, programas e portfólio; alocação adequada de recursos a projetos; e trabalho em equipe.

O fato de existirem metodologias em gerenciamento de projetos não quer dizer que essas devem ser seguidas na sua totalidade em todos os projetos da organização (XAVIER, 2014). Dependendo da tipicidade e da complexidade do projeto, devem estar claros quais documentos da metodologia devem ser elaborados. A metodologia *Methodware* foi elaborada a partir da observação das boas práticas utilizadas no dia a dia, tendo como objetivo auxiliar as empresas no “como” implementar os processos de gerenciamento de um projeto (XAVIER, 2014).

Scrum

O *Scrum* é um *framework* para gerenciamento de projetos ágeis que, apesar de muito utilizado na área de desenvolvimento de software, pode ser usado para o planejamento, gerenciamento e desenvolvimento de qualquer produto, principalmente por ser um *framework* iterativo e incremental (CRUZ, 2013). No *Scrum* os projetos são divididos em ciclos repetitivos e curtos, para que possam ser modificados e adaptados para corrigir os desvios. Esses ciclos podem durar de duas a quatro semanas e são chamados de *Sprints*.

Gerenciamento ágil de projetos

O gerenciamento ágil de projetos é uma abordagem fundamentada em um conjunto de princípios, cujo objetivo é tornar o processo mais simples, flexível e iterativo, de forma a obter melhores resultados em desempenho (tempo, custo, qualidade), menor esforço em gerenciamento e maiores níveis de inovação e agregação de valor ao cliente (AMARAL, 2011). Esse modelo foi definido como uma maneira diferente de utilizar os métodos tradicionais, servindo de princípios e características distintivas e que tem como objetivo estabelecer o nível suficiente de controle, e não o planejamento e controle total do empreendimento, enfatizando design contínuo e escopo flexível (ALBUQUERQUE; TORRES; BERSSANETI, 2019).

ISO 21500

A norma ABNT NBR ISO 21500 fornece diretrizes para o gerenciamento de projetos e pode ser usada por qualquer tipo de organização e para qualquer tipo de projeto, independentemente de complexidade, tamanho ou duração.

As normas ISO 21500 e o Guia PMBOK são muito parecidos, apresentando um conjunto de processos que, organizados por grupos e áreas de conhecimento, visam a fornecer diretrizes para o gerenciamento de projetos (KRAUSE, 2014). As normas contemplam 39 processos divididos em 10 áreas de conhecimento e 5 grupos de processos. Já o Guia PMBOK descreve 47 processos igualmente divididos em 10 áreas de conhecimento e 5 grupos de processo.

METODOLOGIA

Esta pesquisa constitui-se de um estudo de caso realizado em uma operadora de planos de saúde com o objetivo de propor um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para a elaboração, efetivação e gerenciamento dos projetos estratégicos.

Quanto à natureza, a pesquisa é aplicada, quando se gerou conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos envolvendo verdades e interesses locais (RODRIGUES, 2006). O estudo é descritivo, pois descreveu todas as etapas do gerenciamento de projetos na organização a partir do desdobramento até o acompanhamento dos projetos envolvidos. Essa descrição foi elaborada por meio da observação, registro, análise e interpretação das relações entre as etapas e o gerenciamento de projetos. A presente pesquisa também é explicativa, pois explicou-se as etapas descritas do planejamento estratégico, em que foram obtidas as informações referentes aos fatores que podem influenciar positiva ou negativamente o desempenho da estratégia da organização.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi bibliográfica, documental e estudo de caso. Buscou-se o material disponível e acessível ao público em geral sobre gerenciamento de projetos, sendo eles: boas práticas em projetos, metodologias, *templates*, ferramentas, *cases* de sucesso, entre outros. Esse material subsidiou a elaboração da proposta de um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para a gestão dos projetos de acordo com a realidade e as particularidades da organização. Para a pesquisa, fez-se necessário realizar o levantamento de documentos do ano de 2015, como: atas de reuniões do Comitê Estratégico, das reuniões de análise crítica e das de elaboração e revisão do planejamento estratégico e, ainda, o relatório de gestão e o sistema integrado de gestão estratégica.

Os resultados foram triangulados, considerando as etapas do planejamento estratégico, conforme demonstrado na Figura 1. Essa triangulação teve como objetivo evidenciar se a organização utiliza uma metodologia de gerenciamento de projetos e qual a influência desta em cada uma das etapas, configurando-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa.

Para tanto, foram utilizados procedimentos para coleta de dados, análise dos documentos, processos, conversas informais com os gestores envolvidos no processo de planejamento estratégico e gestão de projetos, proporcionando o esclarecimento e entendimento de todo o processo. Para garantir a profundidade necessária ao estudo de caso, fez-se necessário a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados, pois, mediante o emprego de diversos procedimentos, tornou-se possível a triangulação que contribuiu para a obtenção do resultado esperado (GIL, 2010). O uso de múltiplas fon-

Figura 1 – Triangulação do planejamento estratégico



Fonte: Os autores.

tes de evidência nos estudos de caso permitiu que o pesquisador abordasse uma variação de dados possibilitando que o processo de triangulação fornecesse a interpretação apropriada das informações geradas pelo estudo (YIN, 2010).

A análise de documentos trouxe contribuições importantes para o estudo de caso, considerando que os documentos incluem os materiais escritos, os resultados e outros tipos de registros, organizados em banco de dados (GODOI, 2010). Nesta etapa do estudo foi realizado um levantamento de documentos para coletar informações sobre como a organização faz o planejamento estratégico e como os gerencia estrategicamente. Os documentos utilizados são referentes ao ano de 2015, e foram os seguintes: a) matriz SOWT; b) atas de reuniões de elaboração e revisão do planejamento estratégico; c) atas de reuniões do comitê estratégico; c) relatório de desempenho dos projetos; d) apresentação de disseminação do planejamento estratégico; e) *Balanced Scorecard* (mapa estratégico); f) relatórios de análise crítica e g) relatório de gestão.

Além disso, foram realizadas entrevistas informais com o gerente geral, gestores que acompanharam a construção e a revisão do planejamento estratégico, gestores que são responsáveis por projetos estratégicos e colaboradores que fazem parte da equipe dos projetos, com 16 participantes em entrevista que durou 45 minutos em um universo de duas semanas.

Nesta etapa da pesquisa, o pesquisador também coletou dados por meio da observação das seguintes atividades: a) reuniões de revisão do planejamento estratégico; b) reuniões de análise crítica; c) reuniões de construção de projetos; d) reuniões de equipe de projetos e e) outras reuniões pertinentes ao planejamento estratégico e gerenciamento de projetos. Nos estudos de caso faz-se necessário definir critérios que devem ser observados para o encerramento do trabalho de campo. Conforme Godoi (2010, p. 136), “essa decisão é de certa forma resultado do esforço do pesquisador em conduzir, conjuntamente, o processo de coleta e análise de dados”; por este motivo, foi

definido como critério de encerramento o número de dados que estabeleceu se a organização utiliza uma metodologia estruturada ou não de gerenciamento de projetos e como a estrutura atual está impactando no andamento dos projetos estratégicos.

Foi realizada uma análise comparativa por meio da justaposição das diversas categorias existentes em cada análise, quando foram ressaltados os aspectos semelhantes e os que foram concebidos como diferentes. Para tanto, o plano de análise e interpretação dos dados foi baseado na triangulação das etapas do planejamento estratégico, conforme o Quadro 1. Esta etapa foi desenvolvida no mesmo tempo da coleta dos dados, e foram analisados os documentos, as entrevistas informais e as observações diretas.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Iniciais	Intermediárias	Finais
1. Definição do escopo do projeto	Iniciação	Desdobramento
2. Clareza nas metas e objetivos		
3. Pontos-chave do projeto		
4. Identificação das partes interessadas	Planejamento e Execução	Implementação
5. Capacitação do gerente e equipe do projeto		
6. Projeção de recursos para o projeto		
7. Definição de padrões de trabalho		
8. Comunicação às partes interessadas	Monitoramento e Controle	Acompanhamento
9. Vínculo com o orçamento		
10. Acompanhamento periódico		

Fonte: Os autores.

A análise de conteúdo foi estruturada por categorias de análise (iniciais, intermediárias e finais). As categorias iniciais e intermediárias amparam a construção das categorias finais. A constituição final é formada por três categorias, denominadas Desdobramento, Implementação e Acompanhamento, definidas a partir da triangulação do planejamento estratégico, as quais foram exploradas no desenvolvimento prático, com o intuito de respaldar a elaboração da proposta de *framework*.

Dessa forma, na etapa de interpretação dos dados ocorreu um alinhamento das macroetapas do PE e as fases do ciclo de vida de projetos. Como subsídio para identificar as melhores práticas e o processo mais adequado para a realizada da OPS, utilizou-se como base para a elaboração da proposta as dez categorias iniciais (dificuldades na gestão de projetos) levantadas na análise de conteúdo.

O macrofluxo do gerenciamento de projetos foi separado em três etapas, definidas de acordo com a triangulação do planejamento e as categorias finais da análise de conteúdo: Desdobramento, Implementação e Acompanhamento. Dessa forma, foi proposta uma série de ações estruturadas e integradas conforme as características da organização e as etapas do ciclo de vida do projeto, as quais foram exploradas no tópico seguinte, com o intuito de respaldar a elaboração da proposta de *framework*.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Neste tópico apresentam-se e se discutem os resultados obtidos na pesquisa.

Identificação da Metodologia Utilizada pela OPS

Nesta etapa identificou-se se a OPS utiliza alguma metodologia formal e integrada no gerenciamento dos seus projetos advindos do planejamento estratégico. Para o alcance desse objetivo foram realizadas entrevistas informais com os gestores e colaboradores envolvidos no processo; também foi realizada pesquisa documental nas atas de reuniões do planejamento estratégico, atas de reuniões de análise crítica e atas das reuniões das equipes de iniciativas/projetos. Esse levantamento descreveu como a OPS realiza o desdobramento, estabelecimento e acompanhamento da estratégia, e quais ações estão sendo desenvolvidas para a gestão dos projetos estratégicos em cada etapa.

O desdobramento é a quinta etapa descrita entre as principais atividades do planejamento estratégico da OPS. Nesta etapa são definidos os projetos e as iniciativas, sendo utilizada a nomenclatura de projetos para as ações de longo prazo e iniciativas para as ações de curto prazo. Os objetivos estratégicos são desdobrados em planos de ação (projetos e iniciativas) e considera os seguintes critérios:

- os objetivos estratégicos ligados à perspectiva financeira não são passíveis de desdobramento;
- para todas as demais perspectivas (Clientes e Mercado, Processos Internos, Aprendizado e Crescimento), a OPS define para cada um dos objetivos estratégicos projetos, considerando uma visão de longo prazo (dois a cinco anos), ou iniciativas, levando em conta uma visão de curto prazo (um ano).
- para cada um dos projetos ou iniciativas, são definidas diretrizes para as ações que deverão compor o seu desdobramento, tratadas como entregas;
- para cada conjunto de ações são definidos prazos para entrega;
- ao final da elaboração dos projetos ou iniciativas estratégicas, estes são submetidos à validação da Direção Geral para garantir os recursos financeiros necessários à sua execução.

Nesta etapa também são definidos os gestores responsáveis pelos projetos e os componentes que farão parte da equipe inicial do projeto. Após essas definições, inicia-se a etapa de execução dos projetos.

A etapa da execução não está descrita entre as principais atividades do planejamento estratégico, contrariando o que consta preestabelecido por Mintzberg (2004). A evidência encontrada no Relatório da Gestão (UNIMED MISSÕES, 2015) da OPS é que neste momento do planejamento são definidos os indicadores estratégicos para cada objetivo e suas respectivas metas. O estabelecimento delas é definido conforme o histórico dos resultados e desempenho de planejamentos estratégicos anteriores.

O gestor do projeto nesta etapa realiza o alinhamento do projeto com os riscos estratégicos da OPS, identificando quais ações deverão ser desenvolvidas para reduzir, mitigar ou eliminar os impactos que esses riscos gerariam para a organização. Na documentação pesquisada não foi identificada nenhuma evidência da utilização de *templates* que possam auxiliar na concepção e detalhamento dos projetos estratégicos. Tam-

bém verificou-se que cada responsável por projeto desenvolve suas ações conforme os seus conhecimentos e experiência, não possuindo uma capacitação específica em gerenciamento de projetos, contrastando com os relatos de Moysés Filho *et al.* (2010).

O acompanhamento é a sétima etapa do planejamento estratégico da OPS, quando é realizada toda a revisão do processo de gerenciamento, incluindo o acompanhamento da introdução dos projetos/iniciativas, indicadores e metas. Todos são cadastrados no sistema *Strategic Adviser* (SA), quando são realizados os registros referentes às ações e ao andamento do projeto.

Conforme descrito no Relatório da Gestão (UNIMED MISSÕES, 2015), a análise do desempenho dos projetos é realizada em três níveis: operacional, tático e estratégico. No nível operacional são desenvolvidas reuniões mensais coordenadas pelo gestor de cada área, e a pauta é a análise dos processos de trabalho, dos indicadores de processos e dos resultados de auditoria e definição de ações de melhorias. Já no nível tático são realizadas reuniões trimestrais, nas quais participam o gerente geral, o administrador hospitalar e os gestores de área. A pauta desta reunião é a análise dos indicadores de eficácia, dos referenciais comparativos, dos processos e do andamento dos projetos estratégicos e a definição de ações de melhoria, proposições essas ressaltadas por Mintzberg (2004). No nível estratégico são realizadas reuniões trimestrais, sendo seus participantes a direção geral, o gerente geral e o administrador hospitalar; a pauta da reunião aborda a análise dos indicadores e dos projetos estratégicos prioritários ou com alguma indicação da gerência, análise das variáveis do ambiente, alcance de metas e definição de ações de melhoria com a geração de informações, avaliação do ambiente e consideração abrangente das opções apresentadas (POSCH; GARAUS, 2019).

Analisando o sistema SA identificou-se que a OPS realiza as reuniões verificando o *status* de cada projeto, conforme estabelecido no seu Relatório da Gestão. Nessas reuniões são realizadas apresentações, quando cada gestor de projeto demonstra os aspectos críticos do seu desenvolvimento. O gestor do projeto não utiliza nenhuma ferramenta de acordo com a metodologia de gerenciamento de projetos, desenvolvendo, assim, planilhas eletrônicas auxiliares de acordo com o que entende que sejam as suas necessidades de gestão, indo de encontro ao que está definido na literatura por Gray e Larson (2009).

No levantamento realizado, constatou-se que são feitas reuniões de análise crítica dos projetos; porém o sistema SA não é utilizado na sua plenitude. Os gestores de cada projeto desenvolvem as suas atividades operacionais em conjunto com o desenvolvimento dos projetos e não existem colaboradores envolvidos exclusivamente nestes. Avaliando as três etapas da triangulação do planejamento estratégico da OPS com as evidências encontradas, afirma-se que não é utilizada uma metodologia estruturada com ações integradas entre as etapas.

Diagnóstico da Situação dos Projetos Estratégicos

No planejamento estratégico referente ao período de 2015-2019, foram definidos 8 objetivos estratégicos e 18 projetos/iniciativas estratégicas. Conforme o estudo realizado para identificar a utilização de uma metodologia de projetos por parte da OPS, identificou-se que para cada projeto são definidas as diretrizes para desenvolvimento e prazos de encerramento.

Os projetos são elaborados e aprovados na mesma etapa do desenvolvimento dos objetivos estratégicos; neste momento também são definidos os gestores responsáveis pelos projetos, ficando a cargo do gestor a indicação de colaboradores para a formação da sua equipe. Não é utilizado nenhum documento que formalize essa responsabilidade, como sugere as boas práticas de gerenciamento de projetos.

Os objetivos definidos no planejamento estratégico são os seguintes: a) garantir o resultado financeiro dos negócios; b) garantir a excelência no atendimento ao cliente; c) consolidar os negócios; d) fortalecer a gestão por processos; e) intensificar a gestão do cooperado e prestador; f) intensificar a promoção à saúde; g) aperfeiçoar a cultura organizacional; h) aperfeiçoar o sistema de gestão de forma integrada.

Os projetos são analisados trimestralmente nas reuniões de análise crítica, avaliados o desempenho relacionado ao escopo, prazo e custo. Anualmente, na revisão do planejamento estratégico, os objetivos são revisados e novos projetos poderão ser criados conforme a necessidade da OPS.

Para realizar o diagnóstico da situação atual dos projetos, foram analisados os documentos relacionados com a última reunião de análise crítica realizada no ano de 2015. Extraiu-se o *status* qualitativo de cada projeto, analisando-se o escopo (entregas) de cada um. Dos 18 projetos em andamento, 11 (61%) estão dentro e 7 (39%) fora das diretrizes estabelecidas no planejamento estratégico. O fato de que não se conseguiu identificar o *status* do prazo e do custo, indica que o detalhamento desses projetos não foi elaborado, considerando cada ação envolvida para garantir a entrega total do projeto e/ou o projeto não está alinhado com o objetivo estratégico.

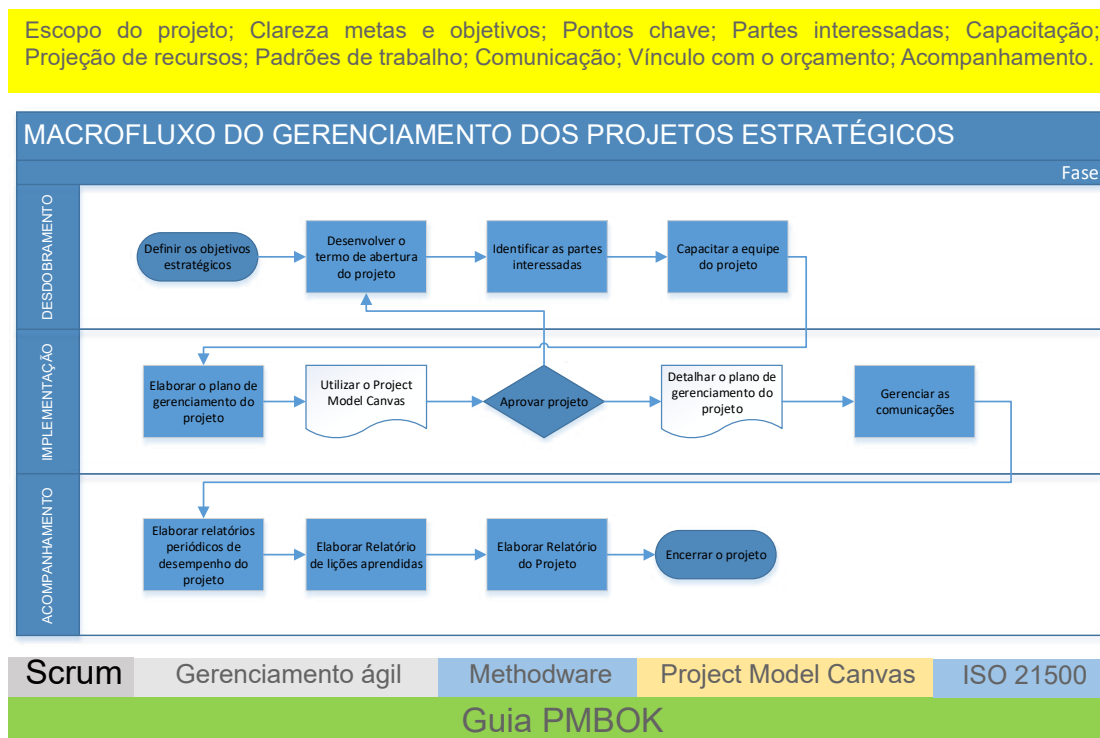
Referente aos aspectos relacionados com o prazo e o custo, identificou-se apenas os valores orçados e o prazo quando da definição do projeto, e não se identificou o acompanhamento do orçado *versus* o realizado, comprometendo, assim, uma análise crítica da tripla restrição dos projetos. Observou-se, também, nas entrevistas feitas com os gestores de projetos, que o prazo e o custo de cada projeto são temas de suma importância para a organização, e que a sua gestão mais efetiva é considerada uma oportunidade de melhoria para a OPS. No macrofluxo com ações integradas de *frameworks* proposto, existem etapas que contemplam o detalhamento e a definição de padrões de trabalho integradas com as demais ações desenvolvidas nesse processo, preconizadas por Poston e Richardson (2019).

Proposta de *Framework* para a Gestão de Projetos Estratégicos

Dentre as principais metodologias estudadas pode-se citar que o *PMBOK*, o gerenciamento ágil de projetos, o *Scrum*, o *Project Model Canvas*, a *Methodware* e a norma *ISO 21500*, serviram de base para a elaboração da proposta. De todas essas metodologias foram extraídas as melhores práticas de cada uma, observando-se as dificuldades identificadas na organização e que, ao mesmo tempo, fossem de fácil compreensão e estabelecimento pelos gestores de projeto. Dessa forma, elaborou-se um macrofluxo contemplando as ações integradas dos *frameworks*. A seguir detalha-se cada etapa da proposta.

Como subsídio para identificar as melhores práticas e o processo mais adequado para a realização da OPS, utilizou-se como base para a elaboração da proposta as dez categorias iniciais (dificuldades na gestão de projetos) levantadas na análise de conteúdo, sendo elas as seguintes: definição do escopo do projeto, clareza nas metas e objetivos, pontos-chave do projeto, identificação das partes interessadas, capacitação do gerente e equipe do projeto, projeção de recursos para o projeto, definições de padrões de trabalho, comunicação às partes interessadas, vínculo com o orçamento e acompanhamento periódico. Com base nas principais categorias, propôs-se o processo demonstrado na Figura 2, o qual será detalhado a seguir.

Figura 2 – Macrofluxo do gerenciamento de projetos



Fonte: Os autores.

Destaca-se que todas as metodologias utilizadas têm por base o guia de conhecimento e boas práticas em gerenciamento de projetos – Guia PMBOK. O macrofluxo do gerenciamento de projetos foi separado em três etapas, definidas de acordo com a triangulação do planejamento e as categorias finais da análise de conteúdo: Desdobramento, Implementação e Acompanhamento. Cada etapa possui uma série de ações estruturadas e integradas conforme as características e etapas do ciclo de vida do projeto (PMI, 2014).

O alinhamento e a integração dessas etapas fazem com que o gestor do projeto escolha sobre a alocação de recursos de acordo com o escopo do projeto, atendendo, assim, as expectativas das partes interessadas e os requisitos identificados quando da concepção do projeto. Na sequência são detalhadas cada uma das ações do *framework*.

A OPS define os seus objetivos estratégicos na revisão anual do planejamento estratégico, separando-os de acordo com as perspectivas do BSC. Sugere-se a utilização do BSC em conjunto com o gerenciamento de projetos, pois o BSC reflete a estratégia

e propõe uma série de projetos para a execução da estratégia. O alinhamento das duas metodologias permitirá gerenciar os projetos orientados pelo BSC por meio do uso das melhores práticas que facilitam a concepção, o controle e o gerenciamento dos projetos decorrentes dos objetivos estratégicos.

A OPS já possui uma prática consolidada para a definição dos objetivos estratégicos, realizando uma revisão periódica (anual) e definição de quais são os objetivos estratégicos para serem alcançados nos próximos 5 anos a partir das definições do planejamento estratégico. Sugere-se que nesta etapa também seja realizada a definição do gestor do projeto. O mesmo deverá apresentar o perfil adequado para gerenciar projetos estratégicos e deve ser indicado considerando os seguintes aspectos: ter qualificação e experiência em gestão de projetos; ter certo grau de conhecimento no assunto do projeto; ter disponibilidade de tempo compatível com o tamanho do projeto; ter bom relacionamento com as áreas envolvidas; ter perfil orientado aos objetivos do projeto; e ter habilidade na gerência, na motivação e no estímulo da equipe. Considerando esses aspectos, o gestor do projeto deverá aplicar constantemente seus conhecimentos e comportamentos pessoais para aumentar a probabilidade de entrega de projetos que atendam aos requisitos das partes interessadas. O gestor do projeto deverá conjugar conhecimentos, habilidades, características pessoais e atitudes, focando no alinhamento do projeto com o objetivo estratégico e o seu encerramento.

Desenvolver o termo de abertura do projeto é o processo de desenvolvimento de um documento que formalmente autoriza a existência de um projeto e dará ao seu gestor a autoridade necessária para aplicar recursos organizacionais às atividades deste. Conforme a complexidade, também é necessária a utilização de uma opinião especializada para o desenvolvimento do termo de abertura. Essa opinião pode ser fornecida por qualquer pessoa com conhecimento ou treinamento especializado, disponível a partir de diversas fontes, por exemplo: Áreas da OPS; Consultores; Partes interessadas, inclusive clientes; Associações profissionais e técnicas; setores econômicos; grupos de estudos; e especialistas no assunto. O termo de abertura do projeto não é uma ferramenta estática; ele deverá sofrer alterações no andamento conforme a ocorrência de mudanças relevantes existentes. A ferramenta também é considerada um contrato de trabalho realizado entre a OPS e a equipe do projeto.

Recomenda-se à Alta Direção responsável pelo preenchimento desse documento, o detalhamento do termo de abertura, permitindo o investimento do tempo na sua confecção com o intuito de qualificar a avaliação da viabilidade do projeto e melhorar o subsequente detalhamento do seu planejamento.

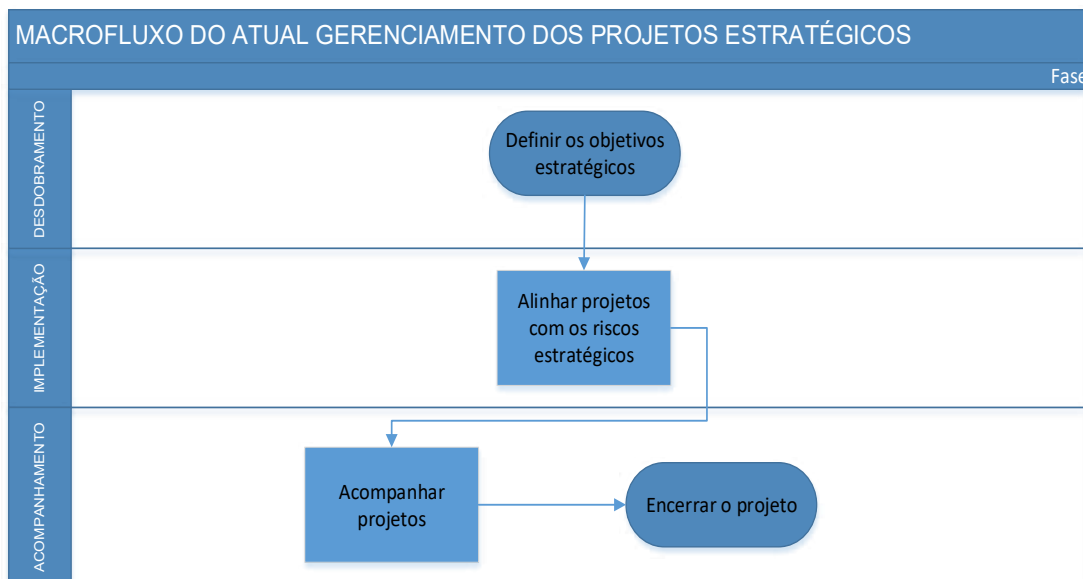
O passo seguinte é a identificação das partes interessadas na OPS e no projeto. Nessa ação do macrofluxo do processo de gerenciamento de projetos, o gestor e sua equipe devem utilizar o Project Model Canvas, que é considerado uma ferramenta de apoio à construção de projetos com foco em gerenciamento de projetos (VERAS, 2014). O *canvas* deve ser de um tamanho suficiente para desenvolver a concepção inicial, possibilitando o acesso e o envolvimento da equipe e, se necessário, outras partes interessadas ao projeto. O macrofluxo proposto para o gerenciamento de projetos estratégicos contemplou, de forma conceitual e prática, as dificuldades identificadas nas entrevistas, observações e análise dos documentos relacionados com a gestão de projetos da OPS.

Discussão sobre a Situação Atual e a Proposta de *Framework* para a Gestão de Projetos

Conforme o levantamento das informações relacionadas com o processo de gerenciamento por intermédio de entrevistas, observações e a análise de conteúdo, identificou-se que a OPS não possui uma metodologia estruturada para o gerenciamento dos seus projetos estratégicos. Os projetos estratégicos, que também são tratados com o termo de iniciativa de acordo com os prazos estabelecidos pela OPS, são advindos dos objetivos estratégicos, definidos para um espaço de cinco anos. Dessa forma, mapeou-se o processo atual do planejamento estratégico da OPS na Figura 3.

O sucesso de uma organização depende da compreensão do que é desempenho do projeto: projetos concluídos no prazo, no orçamento e que atingem os objetivos originais. Desse modo, entende-se que para o alcance dos objetivos estratégicos da OPS é necessário desenvolver a cultura de excelências na gestão de projetos por meio da utilização de um macrofluxo com ações integradas, consolidando, assim, essa prática.

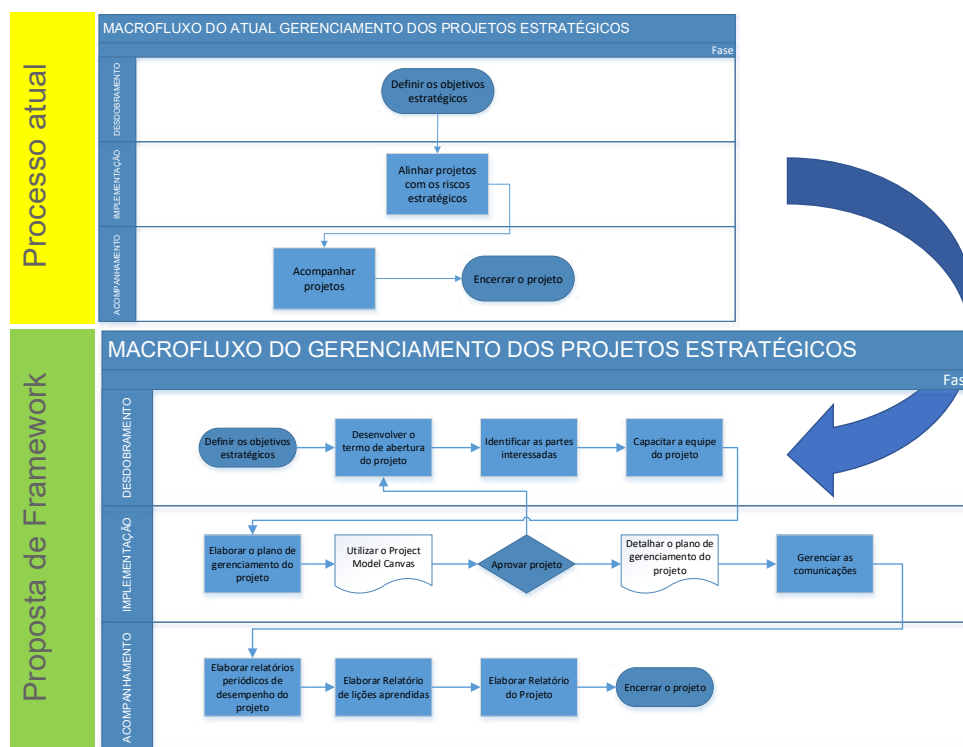
Figura 3 – Macrofluxo do atual gerenciamento de projetos estratégicos



Fonte: Os autores.

O *framework* é composto por 3 fases e 13 ações integradas, contemplando o ciclo de vida de um projeto e as boas práticas usuais utilizadas. Para justificar a definição de cada ação utilizada nas 3 fases do *framework* proposto, efetuou-se um relacionamento entre a situação atual dos projetos a partir do mapeamento, integrando com as dificuldades identificadas e a ação proposta no modelo e qual a contribuição que a ação proposta traz para a OPS.

Figura 4 – Comparativo do Processo atual e Proposta de *Framework*



Fonte: Os autores.

A proposta de utilização de um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento de projetos, foi elaborada tendo como base a estrutura organizacional da OPS e as principais dificuldades encontradas no modelo utilizado pela mesma. Pode-se identificar que existem várias oportunidades de melhoria no modelo atual, principalmente na integração das ações, como sugerem as metodologias estudadas, conforme demonstra a Figura 4.

Desta forma, analisando cada metodologia sugeriu-se as ações que mais se adequaram à estrutura e à cultura organizacional da OPS. Recomendou-se, também, a utilização de *templates* para facilitar a elaboração e o gerenciamento dos projetos estratégicos. Neste sentido, foi possível atingir o objetivo do estudo, identificando que são várias as contribuições para a OPS, sendo a principal delas a antecipação das situações desfavoráveis que poderão ser encontradas, para que ações preventivas e corretivas sejam tomadas antes que essas situações se consolidem como problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu da premissa de que as organizações precisam estabelecer o seu planejamento estratégico da maneira eficaz. Dentro desse contexto, foi apresentado um estudo de caso em uma operadora de planos de saúde, propondo a utilização de um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento dos seus projetos estratégicos.

Iniciou-se por análise de dados e informações extraídas de documentos relacionados ao planejamento estratégico e entrevistas não estruturadas com os gestores envolvidos nesse processo, para diagnosticar se a OPS utiliza metodologia no gerenciamento

dos seus projetos estratégicos, o que permitiu identificar que a OPS não se utiliza de nenhuma metodologia, posto que em algumas ações são empregadas algumas ferramentas que apoiam o processo, mas não de uma forma estruturada e integrada, não tendo um início, meio e fim definidos, como dispõem as boas práticas em gerenciamento de projetos.

Quanto à situação dos projetos estratégicos em andamento, identificou-se que a OPS efetua um controle qualitativo dos seus projetos, contemplando apenas a situação do escopo projetado, uma vez que a análise demonstra que 61% dos projetos estão dentro dos critérios estabelecidos e outros 39% deles não estão. As causas determinantes na apresentação desses percentuais estão relacionadas com as principais dificuldades que podem ser elencadas em: definição do escopo do projeto; clareza nas metas e objetivos; pontos-chave do projeto; identificação das partes interessadas; capacitação do gerente e equipe do projeto; projeção de recursos para o projeto; definição de padrões de trabalho; comunicação com as partes interessadas; vínculo com o orçamento e acompanhamento periódico.

A partir dessas informações, foi elaborada uma proposta de estrutura de um macrofluxo com ações integradas de *frameworks* para o gerenciamento de projetos, o qual destina-se a dar direcionamento para todos os envolvidos no processo, sejam eles do nível operacional, tático ou estratégico, fazendo com que os projetos estratégicos sejam entregues no tempo, no custo e escopo aprovados, otimizando, assim, todos os recursos necessários para o alcance dos objetivos estratégicos. Conclui-se, então, que os objetivos desta pesquisa foram atingidos, pois as dificuldades gerenciais foram detectadas e também uma estrutura em forma de macrofluxo, com vários *templates*, nos quais podem ser visualizados exemplos eficazes para o apoio aos gestores dos projetos.

Cabe, ainda, ressaltar sobre as contribuições da utilização desse macrofluxo, salientando que o mesmo pode prever situações desfavoráveis em que ações preventivas e corretivas devem ser tomadas, evitando surpresas na execução dos trabalhos, agilizando decisões nas quais as informações estarão estruturadas e disponibilizadas, aumentando o controle gerencial de todas as fases do projeto. A efetivação da referida proposta permitirá à empresa a avaliação e a efetividade das rotinas do negócio e a visualização dos pontos de melhoria e das vulnerabilidades, dando capacidade de entendimento dos objetivos e a organização das ações-chave para o bom funcionamento da empresa.

Para a academia, este estudo contribui para o fortalecimento das discussões na área de gerenciamento de projetos, podendo agregar resultados em outras pesquisas em segmentos diversos do estudo apresentado.

Ainda, pode-se afirmar que antes mesmo de dar início ao projeto ter-se-á em mãos todo o orçamento necessário à execução do mesmo, promovendo a otimização da alocação de pessoas, equipamentos e materiais necessários, bem como o registro das ações realizadas, sejam elas facilidades ou dificuldades encontradas, servindo como fonte de informação para futuros projetos, que, de certa forma, gerarão novos diferenciais competitivos e novas técnicas de utilização do macrofluxo.

Destaca-se que o presente estudo representa a realidade de uma única OPS, o que limita a amplitude, mas não a validade dos resultados, o que não impede a sua utilização, com ajustes à realidade, por outras OPSs, e se configura como uma contribuição

da pesquisa, pois o fato de ter sido realizada com os envolvidos diretos com o planejamento estratégico é amplamente positivo no sentido de trazer um conhecimento aprofundado e específico sobre o processo. Outra contribuição está em servir de modelo para o gerenciamento de projetos de outras organizações, que podem usar os mesmos frameworks ou adaptá-los para compor seus macrofluxos de informações.

Contextualizar projeto, analisar, observar e considerar sobre o gerenciamento de projetos, é também discorrer sobre a própria existência humana, pois o homem veio ao mundo para atender um projeto – o da vida. A este, o da criação, soma-se o da transformação, obtido no mundo do trabalho; ainda, o da procriação, destinado à descendência; e, por fim, o legado deixado pela sua existência. A forma, o contorno, o método, as técnicas utilizadas em cada etapa do início ao fim, vão dizer do significado desse homem perante a própria humanidade. Excelência em tudo que se faz e se pensa não é meta, mas fundamento para a existência do próprio.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Felipe; TORRES, Alvaír. S.; BERSSANETI, Fernando T. Lean product development and agile project management in the construction industry. *Revista de Gestão*, Emerald Publishing Limited 2.177-8.736. Accepted 5 Aug. 2019. DOI: 10.1108/REGE-01-2019-0021.
- ALOSANI, M. S.; YOUSOFF, R.; AL-DHAAFRI, H. *The effect of innovation and strategic planning on enhancing organizational performance of Dubai Police*. 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/INMR-06-2018-0039>.
- AMARAL, Daniel Capaldo. *Gerenciamento ágil de projetos: aplicação em produtos inovadores*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- AKBAR, K. Y.; DARYANTO, A.; HANANN, S. Property Business Development Strategy With Business Model Canvas (Case Study of PT XYZ). *International Journal of Research & Review*, v. 5, Issue: 8 Aug. 2019. Disponível em:
- CARVALHO, Marly Monteiro de. *Fundamentos em gestão de projetos: construindo competências para gerenciar projetos*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- CHARAN, Ram. *Execução: a disciplina para atingir resultados*. Tradução Elaine Pepe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CRUZ, Fábio. *Scrum e Guia PMBOK unidos no gerenciamento de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport, 2013.
- FINOCCHIO JÚNIOR, José. *Project model Canvas: gerenciamento de projetos sem burocracia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- GEORGE, B.; WALKER, R. M.; MONSTER, J. Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 15 Oct. 2019. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOI, Cristiane Kleinübing (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GRAY, Clifford F.; LARSON, Erik W. *Gerenciamento de projetos: o processo gerencial*. Tradução Dulce Cautunda e Frederico Fernandes. 4. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2009.
- HREBINIAK, Lawrence G. *Fazendo a estratégia funcionar: o caminho para uma execução bem-sucedida*. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- KHALEN, M. H. B.; AL-OUN, S. S. Strategic Planning Using Balanced Scorecard an Experience by Al-Bayt University, Jordan. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, v. 9, n. 4, p. 144-159, Oct. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.6007/IJARAFMS/v9-i4/6763>. DOI: 10.6007/IJARAFMS/v9-i4/6763.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David. P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- KOTLER, Philip. *Administração de marketing: análise, planejamento, administração e controle*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

- KRAUSE, Walther. *ISO 21500: orientações sobre gerenciamento e projetos – diretrizes para o sucesso*. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.
- MINTZBERG, Henry. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, Henry. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Tradução Lene Belon Ribeiro. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- MOYSÉS FILHO, Jamil et al. *Planejamento e gestão estratégica em organizações de saúde*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- NASCIMENTO, Auster Moreira. *Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- OLIVEIRA, Luís Martins de. *Controladoria estratégica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PMI. Project Management Institute. *GUIA PMBOK: um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos*. Texto e tradução Project Management Institute. São Paulo: Saraiva, 2014.
- POSCH, A.; GARAUS, C. Boon or curse? A contingent view on the relationship between strategic planning and organizational ambidexterity. *Long Range Planning*. 28 Mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2019.03.004>.
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Traduzido por Elizabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Tradução Elizabeth Maria de Pinho Braga. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- PRADO, Darci Santos do. *Gerenciamento de projetos nas organizações*. Belo Horizonte, MG: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2010.
- REZENDE, Denis A. *Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas*. São Paulo: Atlas, 2008.
- RODRIGUES, Auro de Jesus. *Metodologia científica*. São Paulo: Avercamp, 2006.
- TEIXEIRA, Grazielle Fatima Gomes; CANCELIERI JUNIOR, Osiris. How to make strategic planning for corporate sustainability? *Journal of Cleaner Production*, v. 230, p. 1.421-1.431, 1º Sept. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.063>.
- TODEVA, E. *Business networks*. Strategy and structure. London: Routledge, 2006.
- UNIMED MISSÕES/RS. *Relatório de Gestão 2015*. Santo Ângelo: Unimed Missões/RS, 2015.
- VARGAS, Ricardo Viana. *Manual prático do plano de projeto: utilizando o PMBOK® Guide*. 5. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.
- VERAS, Manoel. *Gerenciamento de projetos: Project model canvas (PMC)*. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.
- XAVIER, Carlos Magno da Silva. *Metodologia de gerenciamento de projetos: methodware abordagem prática de como iniciar, planejar, executar, monitorar, controlar e encerrar projetos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Ana Thorel. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.